



**Universität
Zürich** ^{UZH}

Bildungsstandardisierung im politisch-administrativen Kontext.
Eine Analyse des Diskurses auf internationaler Ebene und in der
Schweiz seit Ende der 1980er Jahre

Abhandlung
zur Erlangung der Doktorwürde
der Philosophischen Fakultät
der
Universität Zürich

vorgelegt von
Susanne Ender

Angenommen im Herbstsemester 2019
auf Antrag der Promotionskommission bestehend aus
Prof. Dr. Lucien Criblez (hauptverantwortliche Betreuungsperson)
Prof. Dr. Kerstin Martens
Prof. Dr. Urs Moser

Zürich, 2020

Danksagung

Mein Dank gilt meinem Doktorvater Prof. Dr. Lucien Criblez (Universität Zürich), der meine Arbeit motivierend und kritisch begleitet hat und von dessen Wissen über die Zusammenhänge im Schweizer Bildungssystem ich in anregenden Diskussionen profitieren konnte, sowie Prof. Dr. Kerstin Martens (Universität Bremen), deren Expertise sowohl in internationalen bildungspolitischen als auch in methodischen Fragen ein grosser Gewinn für mich war. Zudem danke ich Prof. Dr. Urs Moser (Universität Zürich), der meine Promotion angestossen hat und der mir zusammen mit meinen Arbeitskolleginnen und -kollegen am Institut für Bildungsevaluation den Raum gegeben hat, mich dem Thema Leistungsmessung von der historischen Seite zu widmen.

Für wertvolle Hinweise und Denkanstösse inhaltlicher und methodischer Art bin ich Claudia Zahner Rossier (Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation), Prof. Dr. Gita Steiner-Khamsi (Columbia University, New York), Dr. Richard Kohler (Pädagogische Hochschule Zürich), Prof. Dr. Christine Wiezorek (Universität Giessen), Dr. Gerhard Kluchert (Humboldt-Universität zu Berlin) und Prof. Dr. Caroline Arni (Universität Basel) zu Dank verpflichtet. Prof. Dr. Patrick Ziltener (Universität Zürich) möchte ich für die Vorlesung „Weltmarkt, Weltsystem, Globalisierung – Soziologie der Weltgesellschaft“ im Frühjahrssemester 2014 danken, die mich inspiriert und den Stein ins Rollen gebracht hat.

Dank gebührt auch meinen früheren Vorgesetzten in der Bildungsplanung der Bildungsdirektion Kanton Zürich, Sele Hildbrand und Konstantin Bähr, sowie meinen früheren Arbeitskolleginnen und -kollegen, mit denen ich gemeinsam an bildungspolitischen Fragen arbeiten durfte. Den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Staatsarchiv Luzern, OECD-Archiv Paris und im Schweizerischen Bundesarchiv Bern möchte ich für ihre kompetente Hilfe bei meiner Recherche danken. Zudem danke ich Dr. Martina Koch, die mir in administrativen Fragen stets prompte Auskunft geben konnte. Nicht missen möchte ich auch den fachlichen und ausserfachlichen Austausch mit meinen Mitstreiterinnen und Mitstreitern Mirjam Staub, Lukas Höhener und Flavian Imlig während der Arbeit an unseren Dissertationen.

Meinen herzlichsten Dank möchte ich meiner Familie aussprechen, die aus der Nähe und aus der Ferne Anteil an Freud' und Leid meines Schreibens genommen hat. Vor allem danken möchte ich Tobi, der sich mit mir über zündende Ideen und Fortschritte gefreut und mir mit Tipps aus Sackgassen geholfen hat, und Sonja, deren unermüdliches Erkundungsinteresse mir auch für die Zukunft ein Beispiel ist.

Inhalt

Abkürzungen	5
Einleitung.....	8
Teil I Forschungsrahmen	12
1 Die Rekonstruktion des Diskurses um Bildungsstandardisierung.....	13
2 Elemente des Diskurses und ihre historischen Wurzeln.....	17
2.1 Entstehung und Aufstieg der Akteure	18
2.2 Etablierung von Bildungsverständnissen	29
2.3 Outputmessung als bildungspolitisches Steuerungsparadigma.....	41
3 Theoretische Zugänge und Leitfragen	55
3.1 Bildungsstandardisierung als Soft Governance von Akteuren	56
3.2 Bildungsstandardisierung als Travelling Policy.....	65
3.3 Leitfragen und Analysekategorien	76
4 Methodik.....	77
4.1 Forschungsdesign	77
4.2 Datenerhebung	81
4.3 Datenauswertung	85
Teil II Analyse.....	89
Der Diskurs um Bildungsstandardisierung auf internationaler Ebene und in der Schweiz seit Ende der 1980er Jahre	90
5 Bildungsindikatoren Ende der 1980er Jahre: INES und CHINES.....	91
5.1 Umweltveränderungen und Akteurskonstellationen: Bildungsexpansion der 1960er und internationale Öffnung der 1990er Jahre	92
5.2 Internationale und US-amerikanische Akteurskontexte und -handlungen: Die USA geben den Anstoss zu INES.....	96
5.3 Schweizer Akteurskontexte und -handlungen: Das Ringen um bildungsstatistische und internationale Zuständigkeiten	99

5.4	Globales Modell: Die Erfassung von Bildung in INES.....	103
5.5	Transfer, Transformationen und Zurückweisungen: Von INES zu CHINES und darüber hinaus	107
5.6	Soft Governance und kooperativer Föderalismus: CERI, BFS und EDK als Akteure	113
5.7	Fazit	117
6	Leistungsmessung mit PISA und PISA CH im Jahr 2000	121
6.1	Umweltveränderungen und Akteurskonstellationen: New Public Management der 1990er Jahre	122
6.2	Internationale und US-amerikanische Akteurskontexte und -handlungen: Schwindender Einfluss der USA.....	127
6.3	Schweizer Akteurskontexte und -handlungen: Die Austarierung bildungspolitischer Kompetenzansprüche.....	130
6.4	Globales Modell und Transfer von der Schweiz: Output wird zum Kern der Erfassung von Bildung.....	134
6.5	Transfer, Transformationen und Zurückweisungen: Von PISA, CCC und DeSeCo zum gesamtschweizerischen Bildungsmonitoring	138
6.6	Soft Governance und kooperativer Föderalismus: Politische Deutungsmacht von OECD, BFS und EDK	144
6.7	Fazit	149
7	Internationale Large-Scale Assessments und gesamtschweizerisches Bildungsmonitoring nach 2009.....	152
7.1	Umweltveränderungen und Akteurskonstellationen: Evidence-based Policy im Bildungsbereich	153
7.2	Internationale Akteurskontexte und -handlungen: Die OECD im multipolaren System...	158
7.3	Schweizer Akteurskontexte und -handlungen: Die Etablierung der Bildungszusammenarbeit von Bund und Kantonen	161
7.4	Globales Modell: Erweiterungen und Verfeinerungen von Output.....	165
7.5	Transformationen und Zurückweisungen: Mit HarmoS zum „Schweizer PISA“	170
7.6	Soft Governance und kooperativer Föderalismus: Strategien zur Sicherung der Deutungsmacht	175
7.7	Fazit	180

Teil III Diskussion und Interpretation	183
8 Entwicklungspfade im Diskurs um Bildungsstandardisierung seit Ende der 1980er Jahre	184
8.1 Erfolgreiche Positionierung von OECD und EDK als Hauptakteure	185
8.2 Entstehung, Transfer, Transformation und Zurückweisung eines globalen Modells von Bildung	193
8.3 Sicherung der Steuerungsmacht durch Bildungsmonitoring	200
9 Konstruktion des Globalen und Spannungsfelder von Governance – Fazit und Ausblick	208
9.1 Konstruktion des Globalen durch fluide Wissensformierungen und Travelling Policys ...	209
9.2 Governance im Spannungsfeld von Inter- und Multikantonalismus bzw. Inter- und Multinationalismus	213
9.3 Forschungsrückblick und -ausblick	217
Literatur und Quellen	221

Abbildungen:

Abbildung 1: Theoretische Zugänge zur Untersuchung des Diskurses um Bildungsstandardisierung .	75
Abbildung 2: Einzelfallanalyse als structured, focused comparison	80
Abbildung 3: Bildungsstandardisierung durch OECD und Schweizer Akteure	219

Abkürzungen

ACER	Australian Council for Educational Research
AfU	Amt für Unterrichtsforschung und -planung
ANT	Akteur-Netzwerk-Theorie
APOI	Analysis and Presentation of Outcome Indicators
ASU	Archiv für das Schweizerische Unterrichtswesen
BBT	Bundesamt für Bildung und Technologie
BBW	Bundesamt für Bildung und Wissenschaft
BFS	Bundesamt für Statistik
BICHMO	Bildung in der Schweiz von morgen
BIE	Bureau international d'éducation
BIGA	Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit
BPC	Board of Participating Countries
CCC	Cross-Curricular Competencies
CCS	Common Core Standards
CERI	Centre for Educational Research and Innovation
CERI CD	CERI Comité Directeur bzw. CERI Governing Board
CESDOC	Schweizerische Dokumentationsstelle für Schul- und Bildungsfragen
CHINES	Bildungsindikatoren Schweiz
CODICRE	Schweizerische Konferenz der Leiter/innen von Stellen für Bildungsplanung, Schulentwicklung und Bildungsforschung
CORECHED	Schweizerische Koordinationskonferenz Bildungsforschung
CSTP	Committee for Scientific and Technical Personnel
DeSeCo	Definition and Selection of Competencies
DOE	U.S Department of Education
ED	Education Committee
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EDPC	Education Policy Committee
EDU	Directorate for Education, seit 2013 Directorate for Education and Skills
EG	Europäische Gemeinschaft
ESEA	Elementary and Secondary Education Act
ESI	Unit for Education Statistics and Indicators
ESTA	Eidgenössisches Statistisches Amt
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
FIMS	First International Mathematics Study
GOALS	Goal Orientation and Attainment in Learning Systems

GS EDK	Generalsekretariat der EDK
GWF	Gruppe für Wissenschaft und Forschung
HarmoS	Harmonisierung der obligatorischen Schule
HarmoS-Konkordat	Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule
IALS	International Adult Literacy Survey
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
IAEP	International Assessment of Educational Progress
IEA	International Association for the Evaluation of Educational Achievement
IEARLS	IEA Reading Literacy Study
IIC	International Institute of Intellectual Cooperation
ILSS	International Life Skills Survey
INES	International Indicators and Evaluation of Educational Systems
IO	internationale Organisation
ISCED	International Standard Classification of Education
ISI	International Statistical Institute
KoA BiMo	Koordinationsausschuss Bildungsmonitoring
NAEP	National Assessment of Educational Progress
NCEE	National Commission on Excellence in Education
NCES	National Center for Education Statistics
NCLB	No Child Left Behind Act
NFP 33	Nationales Forschungsprogramm 33 „Wirksamkeit unserer Bildungssysteme“
NPM	New Public Management
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OEEC	Organisation for European Economic Co-operation
OSTP	Office for Scientific and Technical Personnel
PA	Pädagogische Abteilung
PI	Parlamentarische Initiative
PIAAC	Programme for the International Assessment of Adult Competencies
PISA	Programme for International Student Assessment
PISA GB	PISA Governing Board
PK	Pädagogische Kommission
PRAG	Policy Review and Advisory Group
PRP	Pädagogische Rekrutenprüfung
SAG	Scientific Advisory Group
SAT	Scholastic Aptitude Test
SBF	Staatssekretariat für Bildung und Forschung
SBFI	Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation

SGBF	Schweizerische Gesellschaft für Bildungsforschung
SID	Statistics and Indicators Division
SIMS	Second International Mathematics Study
SKBF	Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung
SMG	Strategic Management Group
SRED	Service de la recherche en éducation
SRS	Service de la recherche sociologique
TALIS	Teaching And Learning International Survey
TIMSS	Third International Mathematics and Science Study
ÜGK	Überprüfung des Erreichens der Grundkompetenzen
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Programme
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
WBK-NR	nationalrätliche Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur

Einleitung

In vielen Ländern werden an den Schulen immer häufiger standardisierte Tests eingesetzt, um die Leistungen der Schülerinnen und Schüler an lokalen, regionalen, nationalen oder internationalen Standards zu messen (vgl. OECD 2016b, S. 132ff.). Die international vergleichende Leistungsmessung, allen voran das *Programme for International Student Assessment* (PISA) der *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD), hat diese Entwicklung angestoßen und vorangetrieben. Bewegen wir uns mit der zunehmenden Orientierung an Standards unter der Regie *internationaler Organisationen* (IOs)¹ auf ein globales Bildungswesen innerhalb einer globalen Weltgesellschaft, auf eine „global school“ im „global village“ zu?

Für das Jahr 2015 liess sich feststellen, „that all OECD education systems, except that in Switzerland, have a national assessment or examination system in place at either the lower or upper secondary level“ (OECD 2016b, S. 130). Die Schweiz stach als Land hervor, das keine nationalen Testsysteme einsetzte und standardisierte Tests in der Schule auch seltener obligatorisch durchführte als der Durchschnitt (vgl. ebd., S. 133). Inzwischen fügt sie sich mit der *Überprüfung des Erreichens der Grundkompetenzen* (ÜGK) in die Reihe der Länder mit „national assessments“ ein. Die 2016 zum ersten Mal durchgeführte ÜGK erhebt das Erreichen der 2011 eingeführten nationalen Bildungsstandards und ist Baustein eines gesamtschweizerischen Bildungsmonitorings. Ist die Schweiz damit Teil eines entstehenden globalen Bildungswesens geworden? Warum lag sie bis vor wenigen Jahren noch hinter den Entwicklungen anderer Länder zurück, wo sie doch seit den 1990er Jahren an internationalen Leistungsmessungen und seit 2000 an PISA teilnimmt?

Diese in der Schweiz vollzogene Standardisierung wird in der vorliegenden Arbeit mit Hilfe der historischen Bildungsforschung in die Geschichte des Schweizer Bildungswesens eingeordnet. An der Schnittstelle zur Governanceforschung werden die Massnahmen der Bildungsstandardisierung – sowohl in der Schweiz als auch auf internationaler Ebene – in den politisch-administrativen Kontext gestellt und als Handlungen von Akteuren fassbar gemacht. Dabei werden die Handlungen und Konstellationen der Akteure im bildungspolitischen Mehrebenensystem, ihre Auffassungen von Bildung und ihren Steuerungspraktiken als Diskurs um Bildungsstandardisierung betrachtet. Mit dem Fokus auf das Zusammenspiel internationaler und nationaler Akteure und Entwicklungen kann gezeigt werden, dass die

¹ Begriffe, die Beziehungen mehrerer Länder beschreiben, wie „transnational“, „global“ oder „international“, werden unterschiedlich verwendet. In der vorliegenden Arbeit werden mit dem Begriff „international“ Organisationen und Sachverhalte bezeichnet, in die mehrere Länder involviert sind. Internationale Organisationen und Sachverhalte können an Regierungen gebunden oder von ihnen losgelöst sein (vgl. Adick 2008, S. 154ff.).

internationale Bildungsgeschichte ein Teil der Schweizer Bildungsgeschichte und die Schweizer Bildungsgeschichte ein Teil der internationalen Bildungsgeschichte ist.

Mit standardisierten Instrumenten, die Bildungsdaten für ein Bildungsmonitoring generieren, werden ein bestimmtes Themenfeld von Bildungsstandardisierung und dessen Hauptakteure fokussiert. Andere Themenfelder wie die Internationalisierung des Hochschulwesens durch den Bolognaprozess (vgl. Bieber 2016; Criblez 2008c; Martens 2014; Müller 2012; Nagel 2006), Fragen der Schweizer Lehrerbildung (vgl. Biedermann 2012; Criblez et al. 2016a), der Kopenhagenprozess in der beruflichen Bildung (vgl. Bieber 2016) oder die internationale Weiterbildungspolitik (vgl. Schemann 2007) und deren jeweilige Akteure werden aus forschungspragmatischen Gründen ausser Acht gelassen.

Die im Zentrum der Untersuchung stehenden Akteure, die OECD auf internationaler Seite und die *Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren* (EDK) auf Schweizer Seite, sind bereits Gegenstand der Forschung. Die vorliegende Arbeit stützt sich auf Untersuchungen zur Entwicklung der OECD zum internationalen Akteur im Bildungsbereich und ihrer vor allem im Kontext von PISA genutzten Steuerungsinstrumente (vgl. Bloem 2015a; Henry 2001; Knodel et al. 2010; Martens 2014; Pereyra et al. 2011; Papadopoulos 1994; Sellar und Lingard 2014; Wiseman und Taylor 2017). Die Erkenntnisse zur OECD werden durch Forschungsergebnisse zu IOs im Bildungsbereich und zur Internationalisierung bzw. Globalisierung von Bildung in einen grösseren Zusammenhang gestellt (vgl. Barnett und Duvall 2014; Finnemore 1993; Lawn und Grek 2012; Leuze et al. 2007; Meyer 1977; Mundy et al. 2016; Rittberger et al. 2013; Weiss und Wilkinson 2014). Auch zur EDK ist ein Wissenskorpus entstanden, der ihre Entstehung und Entwicklung, ihre Position im Schweizer Bildungssystem und ihre Governancepraktiken umfasst (vgl. Badertscher 1997b; Bieber 2016; Bürgi 2010; Göldi 2011; Manz 2011; Lehmann 2013). Daneben kann auf Forschungsergebnisse zu Charakteristiken des (bildungs-)politischen Systems der Schweiz aufgebaut werden (vgl. Criblez 2008a; Criblez et al. 2016b; Geiss und Vincenti 2012; Häfelin et al. 2016; Holzapfel und Jaggi 2008).

Von besonderer Relevanz für die vorliegende Forschungsarbeit sind Untersuchungen, die das politische Zusammenspiel der EDK mit IOs bzw. der OECD betrachten (vgl. Bieber 2016; Bürgi 2010). Dabei tut sich eine Forschungslücke auf, die Desiderate zutage fördert: In inhaltlicher Hinsicht ist die Erforschung der jüngeren Entwicklungen im Schweizer Bildungswesen – die Einführung nationaler Bildungsstandards, der ÜGK und des gesamtschweizerischen Bildungsmonitorings – und deren Zusammenhang mit internationalen Entwicklungen wünschenswert. In theoretischer Hinsicht ist in diesem Zusammenhang nicht nur der bereits erforschte Einfluss internationaler Geschehnisse auf nationale von Interesse, sondern auch, wie umgekehrt nationale Geschehnisse auf internationale wirken.

Die vorliegende Arbeit greift diese Desiderate auf und widmet sich der übergeordneten Forschungsfrage, inwiefern der nationale und internationale Diskurs um Bildungsstandardisierung zusammenhängen. Mit der Rekonstruktion nationaler und internationaler Diskursstränge sollen die nationale und die internationale Prägung des Diskurses erforscht werden. Damit wird der Versuch unternommen, das Nationale und das Internationale im Bildungswesen anhand eines konkreten Beispiels fassbar zu machen. Die Forschungsergebnisse sollen einen Beitrag zur theoretischen Diskussion über World-Polity (vgl. Meyer et al. 2005; Meyer und Ramirez 2005), Transfer- und Transformation globaler Modelle (vgl. Adick 2009; Martens und Wolf 2009; Schriewer 2003) und „travelling policies“ (Steiner-Khamsi 2012) leisten. Mit dem Bezug auf das Konzept der „soft governance“ (Bieber 2016; Martens 2014) soll zudem an die Forschung zu Akteuren im Bildungswesen angeknüpft werden. Des Weiteren liefert die Aufarbeitung eines bestimmten Quellenkorpus' einen Beitrag zu einem bisher kaum erforschten Teil der Schweizer Bildungsgeschichte. Schliesslich stellt die Verknüpfung von historischer Bildungsforschung und Governanceforschung auch einen Beitrag in methodologischer Hinsicht dar.

Um den Diskurs um Bildungsstandardisierung als Zusammenspiel internationaler und nationaler Akteure im politisch-administrativen Umfeld zu untersuchen, bietet sich das Ende der 1980er Jahre aus mehreren Gründen als Ausgangspunkt an: Nach dem Zusammenbruch der kommunistischen Systeme entstand eine neue weltpolitische Situation, die neue Möglichkeiten des internationalen Austauschs bot und bestehende Bündnisse in einen neuen Kontext stellte. Einzelne Länder begannen, ihre Position im Weltgefüge zu hinterfragen, was auch Fragen zu ihrem nationalen Bildungswesen aufwarf. Dies führte zu einer Wiederaufnahme der Diskussion um international vergleichbare Bildungsdaten, die internationale Organisationen bereits in den 1920er Jahren, vor allem aber ab den 1950er Jahren zu sammeln begonnen hatten. Die Reaktion der Schweiz auf die neue weltpolitische Lage Ende der 1980er Jahre zeigte sich in der Auseinandersetzung um den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum. Trotz ihres Nicht-Beitritts war die Schweiz gezwungen, sich der zunehmenden Internationalisierung – auch im Bildungsbereich – zu stellen. Die Analyse des Diskurses um Bildungsstandardisierung fokussiert die Entwicklungen auf nationaler und internationaler Ebene zwischen Ende der 1980er Jahre und den 2010er Jahren, ordnet die Geschehnisse aber auch in einen historischen Verlauf ein, der bis in das 19. Jahrhundert zurückreicht.

Die vorliegende Forschungsarbeit besteht aus drei Teilen und beginnt mit der Darlegung des Forschungsrahmens im Teil I. Im ersten Kapitel wird die Diskursforschung als analytischer Rahmen zur Rekonstruktion des Diskurses um Bildungsstandardisierung vorgestellt. Der Diskurs wird über die Akteure, ihre Wissensformierungen und ihre Steuerungspraktiken beschrieben. Diese Diskurselemente werden im zweiten Kapitel in ihrem historischen Kontext dargestellt, wobei jeweils die Schweiz als nationale Ebene sowie die internationale Ebene betrachtet wird. Neben seiner kontextualisierenden

Funktion bietet das Kapitel gleichzeitig einen Einblick in den aktuellen Forschungsstand zu den drei Elementen des Diskurses. Es dient im Vorfeld der Analyse zur Sicherung des bereits bestehenden Wissens. Mit der Darlegung der theoretischen Zugänge über die Governanceforschung und die Organisationssoziologie findet im dritten Kapitel eine weitere Annäherung an die Analyse statt. Zum einen werden Entscheidungen, Handlungen und Konstellationen von Akteuren betrachtet, über die Bildungsstandardisierung als Soft Governance charakterisiert werden kann. Zum anderen werden Theorien des Zusammenspiels der nationalen und internationalen Ebene diskutiert, mit denen sich Bildungsstandardisierung als Travelling Policy zwischen den beiden Ebenen auffassen lässt. Aus den theoretischen Betrachtungen werden Fragen und Kategorien gebildet, die die Analyse leiten und strukturieren. Im vierten Kapitel wird das Forschungsdesign erläutert, das als structured, focused comparison (vgl. George und Bennett 2005) dreier Zeitpunkte innerhalb eines Einzelfalls – der in der Schweiz und auf internationaler Ebene ablaufenden Bildungsstandardisierung – angelegt ist. Für die interdisziplinär angelegte Untersuchung wird auch eine interdisziplinäre Herangehensweise an die Datenerhebung und -auswertung gewählt, die am Schluss des Teils I dargelegt wird.

Der Teil II der Arbeit umfasst die Analyse des Diskurses um Bildungsstandardisierung auf internationaler Ebene und in der Schweiz seit Ende der 1980er Jahre. Anhand von drei Zeiträumen – Ende der 1980er Jahre, Anfang der 2000er Jahre und nach 2009 – wird in den Kapiteln fünf bis sieben der Diskurs nachgezeichnet. Ausgehend von den Leitfragen wird das Quellenmaterial für den jeweiligen Zeitraum ausgewertet und entlang der Analysekategorien dargestellt. Es entsteht eine systematische, fokussierte Rekonstruktion der Geschichte, mit der sich die Konstellationen und Handlungen der Akteure, ihre Wissensformierungen und ihre Steuerungspraktiken für die drei Zeiträume gegenüberstellen lassen. Zur Einordnung der Geschehnisse werden die im Kapitel zwei erarbeiteten Kontextinformationen herangezogen.

Die Diskussion und Interpretation der Analyse findet im Teil III der Arbeit statt. Im achten Kapitel wird ein Bogen über den gesamten Betrachtungszeitraum gespannt. Mit Hilfe der theoretischen Begriffe und Zugänge, die im dritten Kapitel ausgeführt sind, wird der Entwicklungsverlauf der drei Diskurselemente seit Ende der 1980er Jahre diskutiert und interpretiert. Die Interpretationen werden zu Thesen zugespitzt, die Antworten auf die Analyseleitfragen bieten. Im neunten Kapitel, dem Schlusskapitel der Arbeit, wird noch ein Schritt weitergegangen und von den bis dahin gewonnenen Forschungsergebnissen abstrahiert. Es wird über die Konstruktion des Globalen und die Spannungsfelder von Governance im Diskurs um Bildungsstandardisierung nachgedacht und gleichzeitig die Eignung der theoretischen Zugänge hinterfragt. Mit diesen Ausführungen wird ein Fazit zum Zusammenspiel der internationalen und Schweizer Akteure im Diskurs gezogen. Die Arbeit schliesst mit einem kritischen Rückblick auf den Forschungsprozess und einem Ausblick auf die Möglichkeiten der weiterführenden Erforschung ab.

Teil I

Forschungsrahmen

1 Die Rekonstruktion des Diskurses um Bildungsstandardisierung

Der Begriff „Bildungsstandardisierung“ beschreibt das Zusammentreffen zweier Prozesse. Zum einen beinhaltet er „Bildung“, die sich philosophischen und kulturtheoretischen Theorien folgend als individueller Prozess verstehen lässt, der über den gesamten Lebensverlauf stattfindet und von der Vielfalt der erlebbaren Welt zehrt (vgl. Meyer 2011; Wiersing 2015). Zum anderen umfasst er „Standardisierung“ als politisch-administrativen Prozess, der dem individuellen Bildungsprozess durch Regeln, Massstäbe und Normen einen institutionellen Rahmen gibt (vgl. Apel et al. 2001; Geiss und Vincenti 2012). Curricula, Lehrmittel, Prüfungen und Zertifikate stellen Standardisierungen dar, die zunehmend auf normativ ausgerichteten Zielvorstellungen von Bildung beruhen und heute in vielen Ländern zu den Rahmenbedingungen des Bildungswesens gehören (vgl. Criblez und Huber 2008a). Feststehende Zielvorstellungen und Rahmenbedingungen ermöglichen eine weitere Form der Standardisierung: die systematische Erfassung und Auswertung von Bildungsdaten. Im politisch-administrativen Kontext werden Bildungsdaten im Bildungsmonitoring, der systematischen Sammlung von Informationen zum Bildungswesen zur Planung von Steuerungsmassnahmen (vgl. Fend 2008, S. 116), genutzt und der Öffentlichkeit in Bildungsberichten zugänglich gemacht. Die erhobenen Bildungsdaten werden innerhalb des Bildungsmonitorings auch zur Rechenschaftslegung verwendet, indem überprüft wird, inwiefern mit den eingesetzten Ressourcen die Ziele im Bildungswesen erreicht werden.

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit der Bildungsstandardisierung, die auf internationaler Ebene und in der Schweiz ab Ende der 1980er Jahre stattgefunden hat. Im Zentrum der Betrachtungen stehen Akteure im politisch-administrativen Umfeld, die durch ihre Handlungen zur Bildungsstandardisierung beigetragen haben. Auf internationaler Ebene etablierte die *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) mit dem *Programme for International Student Assessment* (PISA) ein Instrument, das international vergleichende Aussagen zum Bildungswesen ermöglichte und den Diskurs um Bildungsstandardisierung in vielen Ländern befeuerte (vgl. Pereyra et al. 2011). Die Rekonstruktion des Diskurses um Bildungsstandardisierung legt offen, inwiefern die Entwicklung heute in der Schweiz bestehender Instrumente, die der Standardisierung von Bildung dienen, mit PISA zusammenhängen. In der Schweiz gelten seit 2011 die von der *Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren* (EDK) freigegebenen nationalen Bildungsstandards als Ziele im obligatorischen Schulwesen (vgl. EDK 2018b). Sie manifestieren sich in Lehrplänen und Lehrmitteln und werden durch gesamtschweizerische Leistungsmessungen überprüft. Der in regelmässigen Abständen erscheinende Schweizer Bildungsbericht soll über das Erreichen der Ziele Auskunft geben. Bildungsstandards, Lehrpläne und Lehrmittel, Leistungsüberprüfung und Bildungsbericht stellen aufeinander abgestimmte Instrumente dar, mit denen festgestellt werden soll, inwieweit die kantonalen Bildungssysteme in der Schweiz

harmonisiert sind (vgl. Klausning und Husfeldt 2015). Dem von der EDK vorangetriebenen Anliegen der Harmonisierung liegt die starke Heterogenität des Schweizer Bildungswesens zugrunde. Der Prozess der Standardisierung steht in der Schweiz im Dienst der Harmonisierung des Bildungswesens. Harmonisierung wird seit den 1970er Jahren über Standardisierungen für die gesamte Schweiz angestrebt, während sie zuvor über Standardisierungen innerhalb der einzelnen Kantone erreicht werden sollte (vgl. Badertscher 1997b; Criblez 2008a).

Die Analyse des Diskurses um Bildungsstandardisierung soll sichtbar machen, inwiefern der nationale und internationale Diskurs zusammenhängen, indem die Verflechtungen nationaler und internationaler Diskursstränge rekonstruiert werden. Es wird herausgearbeitet, welche Akteurshandlungen und -konstellationen und welche Wissensformierungen den Diskurs in zu unterschiedlichen Zeitpunkten bestimmten und wie die Akteure Instrumente der Bildungsstandardisierung zu einem Steuerungsmittel und damit zu einem Machtinstrument entwickelten. Unter Wissensformierungen werden die Auffassungen von Bildung verstanden, die die Akteure im Prozess der Bildungsstandardisierung durch Regeln, Massstäbe oder Normen implizit oder explizit etabliert haben. Die Akteure, ihre Wissensformierungen und ihre Steuerungspraktiken stellen drei Elemente des Diskurses dar, denen in der Analyse nachgegangen wird.

Die Diskursforschung dient als analytischer Rahmen zur Untersuchung des Prozesses der Bildungsstandardisierung (vgl. Angermüller et al. 2014; Fegter et al. 2015a; Glasze und Mattisek 2009; Keller et al. 2004b; Nonhoff et al. 2014). Mit dem Fokus auf Akteure im politiknahen, administrativen Umfeld wird ein Ausschnitt aus einem grösseren Diskurs dargestellt, der sich auch aus wissenschaftlicher oder schulpraktischer Sicht betrachten liesse. Unter dem Titel „Diskursforschung“ werden Diskursanalysen verschiedener sozialwissenschaftlicher Disziplinen zusammengefasst. Die Analysestrategie besteht darin, Untersuchungsgegenstand, Theorien und Methoden unter dem Fokus des Diskurses miteinander in Beziehung zu setzen (vgl. Wrana 2014, S. 617). Sie stützt sich auf soziologische Ansätze der 1970er Jahre von Foucault, Bourdieu oder Habermas, ist jedoch heute als „vielgestaltige Praxis“ (Keller et al. 2004a) sowohl in ihrem Gegenstandsbereich als auch in ihrem Theoriebezug und ihrer Methodologie offen und interdisziplinär. Der Diskursbegriff wird in den Analysen vielfältig verwendet und der jeweiligen Forschungsdisziplin und dem Erkenntnisinteresse angepasst (vgl. Angermüller et al. 2014).

Mit ihrer Offenheit und Interdisziplinarität bietet sich die Diskursforschung als Analysestrategie an, da sich die Betrachtung von Akteurshandlungen und -konstellationen, Wissensformierungen und Steuerungspraktiken im Schnittbereich erziehungs-, politik-, geschichts- und kulturwissenschaftlicher Fragestellungen bewegt. In der vorliegenden Arbeit werden die theoretische und die empirisch-analytische Linie der Diskursforschung kombiniert. Gemäss der theoretischen Linie wird die Produktion von Wissen

und Macht durch Diskurse und gemäss der empirisch-analytischen Linie werden die Sprache, die Praxis und der Kontext von Diskursen untersucht (vgl. Angermüller 2014, S. 21–26). Die Analyse des Diskurses um Bildungsstandardisierung lässt sich zudem in den grösseren Rahmen der „rekonstruktiven Bildungsforschung“ einordnen (vgl. Heinrich und Wernet 2018). In diesem thematisch und methodologisch vielseitigen und dynamischen Forschungsfeld stellt die Diskursanalyse eine mögliche Richtung dar.

Mit der Diskursforschung als analytischem Rahmen sind theoretische Prämissen gesetzt, die auf die soziologischen Ansätze der 1970er Jahre rekurrieren. Davon ausgehend werden in der Analyse des Diskurses um Bildungsstandardisierung Akteure in ihren institutionellen Einbettungen ins Zentrum gestellt, die im politischen Umfeld ihre Positionen aushandeln. Damit schliesst die vorliegende Arbeit an akteurszentrierte Diskursanalysen der Politikwissenschaft sowie an die Governanceforschung an (vgl. Herschinger und Nonhoff 2014; Wrana et al. 2014, S. 228). Im Themenfeld von Akteur, Macht und Politik wird untersucht, wie die Identität von Akteuren einerseits Politik hervorbringt und andererseits durch Politik hervorgebracht wird (vgl. Herschinger und Nonhoff 2014, S. 194f.). Die OECD und die EDK werden in den Mittelpunkt der Betrachtungen gestellt, da diese beiden Akteure den Fortgang des Diskurses bis in die 2010er Jahre dominierten. Daneben werden weitere internationale und nationale Akteure berücksichtigt, die im Diskurs ebenfalls eine Rolle spielten, deren Einflussbereich jedoch zugunsten der OECD bzw. der EDK geschmälert wurde.

Mit der Analyse des Diskurses um Bildungsstandardisierung wird an Untersuchungen angeschlossen, die sich mit dem Zusammenhang von Machtverhältnissen, Wissensproduktion und Steuerung beschäftigen (vgl. Wrana et al. 2014, S. 228). Es wird davon ausgegangen, dass die OECD und die EDK ihre machtvollen Positionen unter anderem über diskursive „Wissensformierungen“ (ebd., S. 227) sichern konnten. Das im Diskurs um Bildungsstandardisierung erzeugte Wissen wird in den Bildungsverständnissen deutlich, die die Akteure in Normen manifestierten und zur Steuerung – und damit zur Machtausübung im politisch-administrativen Kontext – einsetzten. Da Wissensformierungen von Akteuren auch von ihrer Logik und ihren Governancepraktiken beeinflusst werden (vgl. ebd., S. 228ff.), werden aus den Entstehungsgeschichten von OECD und EDK und ihren spezifischen Merkmalen als Akteure ihre Logik und Governancepraktiken hergeleitet und zur Erklärung ihres jeweiligen Bildungsverständnisses herangezogen.

Bei der Untersuchung von Macht in der Traditionslinie Foucaults (vgl. Fegter et al. 2015b, S. 20ff.; Wrana et al. 2014) wird das Verhältnis von Diskurs und Macht von zwei Seiten betrachtet: Einerseits können bestehende Machtverhältnisse als Ausgangspunkt von Diskursen fokussiert werden, andererseits kann auch in den Blick genommen werden, wie Macht aus Diskursen entsteht (vgl. Fegter et al.

2015b, S. 23). Für die vorliegende Arbeit sind beide Blickwinkel relevant. Die Machtverhältnisse, in denen sich OECD und EDK im politisch-administrativen Umfeld befinden, werden einerseits als Voraussetzung des Diskurses um Bildungsstandardisierung betrachtet. Andererseits wird verfolgt, wie sich die Machtverhältnisse durch den fortlaufenden Diskurs verändert haben und Macht neu generiert wurde.

Werden Diskurse ganz allgemein als „soziale Dimension“ (Landwehr 2009, S. 17) des Sprach- und Zeichengebrauchs verstanden, stellt sich die grundlegende Frage, inwiefern sie Aussagen über die Wirklichkeit und Veränderungen der Wirklichkeit zulassen (vgl. ebd., S. 15ff.). Der Diskurs um Bildungsstandardisierung wird in Ausschnitten seines historischen Verlaufs anhand dokumentierter Äusserungen und Handlungen der Akteure untersucht. Dabei muss berücksichtigt werden, dass der rekonstruierte Diskurs die Wirklichkeit nicht abbilden kann, sondern die Wirklichkeit vielmehr nach bestimmten Regeln organisiert (vgl. Landwehr 2009). „Die historische Diskursanalyse will vor allem über die Aufdeckung solcher Regeln zur Identifizierung entsprechender Diskurse gelangen und konzentriert sich darüber hinaus auf die Frage, wie und warum sich solche Diskurse im historischen Prozess verändern und damit zugleich eine veränderte Wirklichkeit hervorbringen“ (ebd., S. 21). Das heisst, dass mit der Diskursanalyse die Konstruktion von Wirklichkeit über einen bestimmten Zeitraum in den Blick genommen werden kann, wobei der „Diskurs“ zur Systematisierung des Konstruktionsprozesses dient. In der vorliegenden Arbeit wird betrachtet, wie die zeit-, kontext- und akteursspezifischen Wissensformierungen von OECD und EDK als konkrete Handlungen zu der Wirklichkeit wurden, die in den folgenden Kapiteln als Diskurs um Bildungsstandardisierung beschrieben wird.

2 Elemente des Diskurses und ihre historischen Wurzeln

Der Diskurs um Bildungsstandardisierung wird über drei ihn konstituierende Elemente – die Akteure, ihre Wissensformierungen und ihre Steuerungspraktiken – analysiert (vgl. Kapitel 1). Um Verflechtungen nationaler und internationaler Diskursstränge im Zusammenhang mit dem *Programme for International Student Assessment* (PISA) herauszuarbeiten, fokussiert der Analyseteil der vorliegenden Arbeit den Zeitraum von den Vorarbeiten von PISA Ende der 1980er Jahre bis zu den PISA-Erhebungen in den 2010er Jahren (vgl. Teil II). Zur Vorbereitung der Analyse wird im Folgenden den Vorgeschichten der Diskursstränge nachgegangen, indem die drei Elemente des Diskurses in einen grösseren historischen Kontext gestellt werden. Die Kontextualisierung der Diskurselemente bettet die Entwicklungen ab Ende der 1980er Jahre in bildungspolitische und erziehungswissenschaftliche Diskussionen ein, die bis in das 19. Jahrhundert zurückreichen. Dabei lassen sich die Bildungsexpansion und die beginnende internationale Öffnung in den 1960er Jahren sowie die fortschreitende Internationalisierung zu Beginn der 1990er Jahre als Faktoren identifizieren, die den Diskussionen neue Dynamiken verliehen.

Die Betrachtung des ersten Diskurselements umfasst die Entstehungsgeschichten der Akteure, die die Bildungsstandardisierung in der Schweiz und auf internationaler Ebene vorangetrieben haben. Dabei wird dargelegt, wie die Kompetenzaushandlungen zwischen den Akteuren zum Aufstieg der *Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren* (EDK) und der *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) geführt haben und es werden Parallelen zwischen der EDK und der OECD herausgearbeitet.

Anschliessend werden die nationalen und internationalen Diskussionen um Bildung verfolgt, auf denen die Wissensformierungen der Akteure – als zweites Diskurselement – beruhen. Auf nationaler und auf internationaler Ebene haben sich in den Diskussionen um Bildung bestimmte Bildungsverständnisse etabliert. In der Schweiz werden die Auseinandersetzungen der unterschiedlichen Stränge der deutschsprachigen Erziehungswissenschaft seit den 1960er Jahren und auf internationaler Ebene die Entstehung der Bildungsverständnisse der *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation* (UNESCO) und der OECD dargestellt.

Als drittes Diskurselement wird die Outputmessung als Steuerungspraxis der Akteure betrachtet. Die Messung des Outputs stellt ein bildungspolitisches Steuerungsparadigma dar, das den Akteuren im Diskurs um Bildungsstandardisierung potentielle Macht verleiht. Es wird rekonstruiert, wie sich in der Schweiz durch die Verbindung von Bildungsforschung und Verwaltung und auf internationaler Ebene durch die Verbindung von Bildungsstatistik und Large-Scale Assessments eine auf Output gerichtete Steuerungspraxis entwickelt hat.

2.1 Entstehung und Aufstieg der Akteure

Die Entstehung der beiden Hauptakteure im Diskurs um Bildungsstandardisierung, der EDK Ende des 19. Jahrhunderts und der OECD Mitte des 20. Jahrhunderts, ist von ihrem jeweiligen historischen Kontext beeinflusst. Bestimmte Entwicklungen auf der nationalen und der internationalen Ebene haben dazu beigetragen, dass sich die EDK und die OECD als Akteure im Bildungsbereich positionieren konnten.

Die Ausdifferenzierung des modernen Schweizer Bildungswesens seit dem 19. Jahrhundert wurde von den Auseinandersetzungen um die unterschiedlichen Rahmenbedingungen und Vorstellungen von öffentlicher Bildung in den Kantonen begleitet. An der Frage, welche Strukturen und welche Inhalte das Bildungswesen prägen sollten, entzündeten sich Diskussionen um die Kompetenzverteilung von Bund und Kantonen. Die Aushandlung der Kompetenzen wird in der Entwicklung der Bildungsartikel in der Bundesverfassung und des Schulkonkordats sichtbar. Die Handlungen der Akteure waren von dem in der Schweiz spezifischen kooperativen Föderalismus sowie vom Wunsch – oder der Pflicht – zur Harmonisierung staatlicher Einflussbereiche geleitet.

Auf internationaler Ebene gewann das Thema Bildung nach dem Zweiten Weltkrieg an Relevanz und wurde zum Wirkungsfeld internationaler Akteure. In dem bisher unter staatlichem Einfluss stehenden Bildungsbereich entwickelte sich ein Verhältnis von Staaten und *internationalen Organisationen* (IOs), das von den Interessen dieser beiden Akteure geprägt ist. Die UNESCO und die OECD entstanden als grosse IOs mit einem spezifischen Zugang zum Thema Bildung. An den Steuerungsmechanismen, die die OECD eingesetzt hat, lässt sich ablesen, wie sich die OECD im Unterschied zur UNESCO an politische und gesellschaftliche Veränderungen anpassen und in der internationalen Arena im Themenfeld Bildung als Akteur positionieren konnte.

Die EDK als interkantonaler Akteur

Im Schweizer Bildungswesen ist das Zusammenspiel der unterschiedlichen staatlichen Ebenen – der Gemeinden, der Kantone und des Bundes – vom kooperativen Föderalismus (vgl. Kapitel 3.1, S. 59) geprägt. Charakteristisch für den kooperativen Föderalismus sind die Kooperationsbemühungen der Kantone, die auf die Sicherung der kantonalen Souveränität gegenüber dem Bund abzielen. Der kooperative Föderalismus ist das Resultat eines Kantonalisierungsprozesses, in dem die Kantone gegenüber den Gemeinden erstarkten, und eines anschliessenden Interkantonalisierungsprozesses, in dem sich die Kantone als Gegengewicht zum Bund koordinierten (vgl. Criblez 2008e). Die EDK ist im Kontext dieser Prozesse entstanden, die sich anhand der Entwicklung der Bildungsartikel in der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft aufzeigen lassen.

Der Grundstein des Kantonalisierungsprozesses wurde 1848 in der ersten Bundesverfassung der Schweiz im Tauziehen konservativer und liberaler, zentralistischer und föderalistischer, katholischer und protestantischer Interessen (vgl. Crotti 2008, S. 151) und im Kontext des stetigen Ausbaus der staatlichen Verantwortungsbereiche gelegt (vgl. Criblez 2008b). In der Bundesverfassung wurde die grundsätzliche Souveränität der Kantone festgeschrieben, indem diese ermächtigt wurden, „alle Rechte aus[zuüben], welche nicht der Bundesgewalt übertragen sind“ (BV 12.09.1848, Art. 3). Im Bildungsbereich schrieb sie lediglich in der höheren Bildung die Kompetenz des Bundes explizit fest und befugte ihn im Bildungsartikel, „eine Universität und eine polytechnische Schule zu errichten“ (ebd., Art. 27). Damit implizierte die Verfassung die Ausweitung der kantonalen Kompetenzen auf den Bereich der heute obligatorischen Schule, in dem bis dahin die Gemeinden autonom gehandelt hatten. Während die Kantone in die Gesetzgebung und den Gesetzesvollzug vordrangen, blieben die Gemeinden lediglich Träger dieses Schultyps (vgl. Arnet 1997). In der Totalrevision der Bundesverfassung 1874 wurden die Regelungen im Bildungsbereich ausgeweitet. Nun verpflichtete der Bildungsartikel die Kantone, „für einen genügenden Primarunterricht [zu sorgen], welcher ausschliesslich unter staatlicher Leitung stehen“ (BV 29.05.1874, Art. 27), obligatorisch und in den öffentlichen Schulen unentgeltlich sein sollte. Dem Bund wurde die Möglichkeit gegeben, „die nötigen Verfügungen“ (ebd.) zu treffen, falls die Kantone ihren Verpflichtungen nicht nachkämen. Die Kompetenzen des Bundes wurden dadurch zwar auf den obligatorischen Bildungsbereich ausgeweitet, aber sie blieben minimal und indirekt (vgl. Criblez und Huber 2008b, S. 122). Damit manifestierte der neue Bildungsartikel – auf Grundlage des Souveränitätsartikels von 1848 – den starken Föderalismus im Schweizer Bildungswesen.

Die anschliessende Debatte, wie die durch den Bildungsartikel gesetzten Normen umzusetzen und zu überprüfen seien, zeigt, wie umkämpft die Souveränität der Kantone war (vgl. Criblez und Huber 2008b). Der Bundesrat schlug vor, eine Stelle im statistischen Büro des Departements des Innern einzurichten, um die „nötigen Erhebungen über das Schulwesen der Kantone zu machen und für die regelmässige und fortlaufende Sammlung, Zusammenstellung, Verarbeitung und Veröffentlichung der Ergebnisse zu sorgen“ (ebd., S. 111). Die Ambitionen des Bundes, seine Kompetenzen mit einem solchen staatlichen Erziehungssekretär auszubauen, scheiterten 1882 in der Volksabstimmung über den entsprechenden Bundesbeschluss und gingen als „Schulvogt“-Debatte in die Geschichte des Schweizer Bildungswesens ein (vgl. Criblez und Huber 2008b). Dies bestätigte die Kantone in ihrer Souveränität gegenüber dem Bund. Nach der gescheiterten gesetzlichen Verankerung seiner Einflussmöglichkeiten blieb dem Bund der verwaltungsrechtliche Eingriff über die *Pädagogische Rekrutenprüfung (PRP)*, die seit 1854 in der Schweiz durchgeführt wurde (vgl. Lustenberger 1996). Es gelang ihm, einzelne Kantone zur Umsetzung der Schulpflicht und zum Ausbau des höheren Bildungswesens zu animieren, indem er die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der Rekruten in den Schweizer Kantonen aufzeigte (vgl. Crotti

2008). In dem Versuch, eine statistische Stelle zur Erhebung von Bildungsdaten einzurichten und in einer ansatzweisen Überprüfung der Leistungsfähigkeit der kantonalen Schulsysteme über die PRP klingen bereits im ausgehenden 19. Jahrhundert der Einfluss der Bildungsstatistik auf gesamtschweizerische Bildungsfragen (vgl. Kapitel 5) und das in den 2000er Jahren eingeführte Bildungsmonitoring an (vgl. Criblez und Huber 2008b, S. 111; Kapitel 7).

Die Wahrung kantonaler Interessen, vor allem gegenüber dem Bund, erforderte ein geschlossenes Auftreten und die Zusammenarbeit der Kantone. Die für den kooperativen Föderalismus charakteristische kantonale Kooperation unterscheidet die Koordinationsbemühungen in der Schweiz von denjenigen anderer föderalistisch geprägter Bildungssysteme Europas, die Ende des 19. Jahrhunderts aufkamen. Während beispielsweise der Föderalismus in Deutschland durch einen Nachvollzug zentraler Vorgaben gekennzeichnet ist, versuchen die Schweizer Kantone durch die Etablierung von Kooperationsstrukturen explizit, die zentrale Steuerung des Bundes zu vermeiden (vgl. Braun 2003; Criblez 2008e, S. 24; Criblez et al. 2009, S. 89; Grunder 1997, S. 13). Die Wurzeln der kantonalen Kooperationsstrukturen liegen in einem Interkantonalisierungsprozess, der mit dem Erstarken der Kantone einherging. In diesem Zusammenhang entwickelte sich Ende des 19. Jahrhunderts die EDK als eine zunächst zwischen den Kantonen vermittelnde und deren Interessen bündelnde Instanz: „Innerhalb der Kontroverse um die Balancierung bundesstaatlicher und kantonaler Bildungspolitik ist die Entstehung der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren anzusiedeln, eingebettet in die und abhängig von den grossen staats- und bildungspolitischen Debatten um die Revision der Bundesverfassung von 1872/74“ (Grunder 1997, S. 13).

Die Kantone, die seit der Verfassungsrevision 1874 zur unentgeltlichen Sicherstellung des Primarunterrichts verpflichtet waren, begannen Ende des 19. Jahrhunderts Subventionsforderungen an den Bund zu stellen. Die konkrete Sachfrage der Primarschulsubvention war Anlass der ersten, 1897 einberufenen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren. Als legitime Vertretung der kantonalen Regierungen sahen sich die Erziehungsdirektoren im Recht und auch in der Pflicht zur Intervention – wenn auch nicht mit staatsrechtlichem Auftrag, so aus einem „moralischen“ Verantwortungsbewusstsein heraus (vgl. Manz 2008, S. 175). Der Bund konnte dieser Auffassung weder Argumente noch gesetzliche Regelungen entgegenhalten. Der Erziehungsdirektorenkonferenz gelang es, ihre Forderungen gegenüber dem Bund durchzusetzen und einen Interkantonalisierungsprozess in Gang zu bringen, der das Verhältnis von Bund und Kantonen in den nächsten Jahrzehnten prägen sollte.

In der Auseinandersetzung um die Bundessubventionen wurde die PRP als Argument gegen den Bund eingesetzt, indem schlechte Prüfungsergebnisse als Beweis für ungenügenden Volksschulunterricht angeführt wurden (vgl. Manz 2008, S. 157f.). Die Verwendung dieses Vorläufers einer standardisierten

Leistungsmessung, um sowohl die Kantone in der „Schulvogt“-Debatte als auch den Bund in der Debatte um Primarschulsubventionen in die Pflicht zu nehmen, zeigt bereits über einhundert Jahre vor PISA die Dynamik vergleichender Bildungsdaten und deren Disposition, für gegensätzliche Zwecke genutzt zu werden.

In den ersten Jahrzehnten ihrer Tätigkeit positionierte sich die EDK als Austausch- und Informationsgefäß zu kantonalen Bildungsthemen und distanzierte sich im Nachgang der „Schulvogt“-Debatte bewusst von der bildungspolitischen Entscheidungsebene (vgl. Weisser 1997, S. 61ff.). Ihr Selbstverständnis als ein Gremium, das sich mit schulpraktischen Sachfragen beschäftigt, spiegelt sich auch im Inhalt der 1899 gefassten und bis 1968 gültigen „Bestimmungen betreffend die periodischen Zusammenkünfte der kantonalen Erziehungsdirektoren“ (vgl. ebd., S. 64). Ab den 1940er Jahren war die Schweizer Bildungspolitik zunehmend von nationalen und internationalen Themen geprägt (vgl. ebd., S. 89ff.). Auf internationaler Ebene sahen sich sowohl der Bund als auch die EDK als Kantonsvertreterin für Bildungsthemen verantwortlich. Durch die sich überschneidenden und ungeklärten Verantwortlichkeiten der beiden Akteure entwickelten sich im aussenpolitischen Bildungsbereich Strukturen, die „mit Mühen beladen war[en], nach aussen hin identifizierbar oder doch wenigstens ansprechbar zu bleiben oder zu werden“ (ebd., S. 90; vgl. Kapitel 5.3). Auf nationaler Ebene wurden seit den 1950er Jahren schulkoordinatorische Fragen – und damit auch Fragen der Harmonisierung – immer vordringlicher, die unter anderem mit der steigenden Mobilität der Schweizer Bevölkerung begründet wurden (vgl. Criblez 2008d, S. 254). Mit der thematischen Ausweitung begann die EDK, ihre Strukturen und Instrumente zu differenzieren, was Mitte der 1960er Jahre innerhalb der EDK in ein Jahrzehnt des Aufbruchs und der Reorganisation mündete (vgl. Arnet 1997, S. 231ff.). Die 1968 erneuerten Statuten professionalisierten die Strukturen der EDK, indem sie neben dem bereits bestehenden Präsidenten die Plenarversammlung, den Vorstand und ständige Kommissionen einrichteten (vgl. EDK 1968). Der bisherige „Sekretär“ wurde zu einem ständigen Generalsekretariat mit einem vollamtlichen Generalsekretär aufgewertet (vgl. Lehmann 2013, S. 102; Manz 2013, S. 180). Daneben entstanden als Institutionen der EDK 1962 die *Schweizerische Dokumentationsstelle für Schul- und Bildungsfragen* (CESDOC) in Genf (vgl. Gentinetta 1997), 1968 die *Schweizerische Zentralstelle für die Weiterbildung der Mittelschullehrer* (WBZ) in Luzern (vgl. Claude 1997) und 1971 die *Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung* (SKBF) in Aarau (vgl. Gretler 1997).

Mit ihrer thematischen und strukturellen Differenzierung begann die EDK, ihr Selbstverständnis von einem Austausch- und Informationsgefäß zu einem profilgebenden bildungspolitischen Akteur zu wandeln. Dabei wurde die Koordination der Kantone zum übergreifenden Thema ihrer Tätigkeit. Im Jahr 1965 setzte sie für Vorarbeiten der Koordination eine *Kommission für interkantonale Zusammenarbeit* ein (vgl. Badertscher 1997a, S. 180ff.) und 1968 bestimmte sie in den neuen Statuten die

Bemühung um die kantonale Koordination im Schulwesen als ihren Zweck (vgl. EDK 1968, Art. 1). Die EDK trieb ihre Arbeit an der kantonalen Koordination auf Druck der Öffentlichkeit, vor allem der Lehrpersonenverbände, voran (vgl. Arnet 2000, S. 3ff.; EDK 1971, S. 5f.). Die von ihr erarbeiteten Eckpunkte der kantonalen Harmonisierung fasste sie in ein Konkordat, das in der Schweiz seit dem 19. Jahrhundert ein übliches Mittel zur Vereinheitlichung kantonalen Regelungen ohne nationales Gesetz darstellte (vgl. Badertscher 1997a, S. 193ff.). Das im Oktober 1970 von der EDK verabschiedete Konkordat über die Schulkoordination regelte im obligatorischen Bildungsbereich sowohl die strukturelle Vereinheitlichung – das Schuleintrittsalter, die Dauer der Schulpflicht und den Schuljahresbeginn – als auch die inhaltliche Vereinheitlichung durch Rahmenlehrpläne und Lehrmittel. Um diese Regelungen umzusetzen, setzte die EDK Verpflichtungen, Empfehlungen und die Unterstützung der Zusammenarbeit als Steuerungsinstrumente ein (vgl. EDK 29.10.1970; Lehmann 2013, S. 103f.). Das Schulkonkordat trat im Juni 1971 nach dem Beitritt von zehn Kantonen in Kraft und wurde bis 1975 von zwanzig Kantonen angenommen (vgl. Badertscher 1997a, S. 192ff.). Die EDK etablierte mit dem Schulkonkordat eine „intermediäre Handlungsebene in der Bildungspolitik zwischen Bund und Kantonen“ (Criblez 2008d, S. 252). Damit versuchte sie, den Interkantonalisierungsprozess im Bildungswesen zu manifestieren und stellte sich gleichzeitig als Akteur in dessen Mittelpunkt. Jedoch sollten ihre Koordinationsversuche, die sie durch indirekte Steuerungsinstrumente vorantrieb, noch bis Anfang der 1990er Jahre punktuell bleiben (vgl. Lehmann 2013, S. 143ff.).

Die kantonale Koordination im obligatorischen Bildungsbereich wurde auch auf Bundesebene festzuschreiben versucht. Die Bundesversammlung schlug 1972 vor, den Bildungsartikel von 1874 um die Pflicht der Kantone zu ergänzen, die Ausbildung vor, während und nach der obligatorischen Schulzeit zu koordinieren. Die Koordination sollte zur Bedingung für den Erhalt der Leistungen des Bundes werden. Die Hoffnung der Beteiligten, durch das Zusammenspiel von Schulkonkordat und revidiertem Bildungsartikel zu einer „Erneuerung des Schweizerischen Schulwesens“ (Manz 2011, S. 264) zu gelangen, wurde in der Volksabstimmung 1973 durch das Scheitern der Vorlage am Ständemehr zerschlagen (vgl. BK 2018b). Nach der gescheiterten Revision des Bildungsartikels musste die EDK schon bald ernüchtert feststellen, dass die Strukturharmonisierung über das Schulkonkordat kaum gegen den „Multikantonalismus“ (Weisser 1997, S. 82) der Beitrittskantone ankommen konnte. Die Schul- und Bildungspolitik der einzelnen Kantone erschien trotz des Konkordats lediglich lose gekoppelt (vgl. Lehmann 2013, S. 104). Der im Konkordat festgeschriebene Schuljahresbeginn im Herbst wurde von den Kantonen Zürich und Bern abgelehnt und dadurch zum Stolperstein der Ratifizierung (vgl. EDK 2000b, 24f.). Die EDK zog sich anschliessend von der „äusseren“, der strukturellen Harmonisierung, auf die „innere“, die inhaltliche Harmonisierung des Bildungswesens zurück, die sich in den „Empfehlungen“ des Schulkonkordats wiederfand (vgl. Badertscher 1997a, S. 204; EDK 2000b, S. 27; Lehmann 2013, S. 104f.). Mit der

Verlagerung des Fokus' auf kleinere, schulpraktisch ausgerichtete Projekte brach mit den 1980er Jahren ein eher unbewegtes Jahrzehnt im Schweizer Bildungswesen an (vgl. Fend 2006, S. 224). Aus Sicht der EDK pendelte das Schulkonkordat von 1970 „zwischen Erfolg und Misserfolg“ (EDK 2000b, S. 25). Erst wenn sowohl die innere als auch die äussere Harmonisierung des Schweizer Bildungswesens verwirklicht wären, könne von einer erfolgreichen Koordination die Rede sein (vgl. Badertscher 1997a, S. 204). Auch wenn das Schulkonkordat als gescheiterte Koordinations- und Harmonisierungspolitik – und damit auch als gescheiterte Interkantonalisierung im obligatorischen Bildungsbereich – betrachtet werden kann (vgl. Manz 2013, S. 184ff.), so zeigte doch das Bekenntnis vieler Kantone zum Konkordat deren grundsätzlichen Koordinationswillen.

In den 1990er Jahren entstand eine neue Dynamik im Bildungswesen als Reaktion auf die allgemeine internationale Öffnung der Schweiz (vgl. Criblez 2008c, S. 278f.; Lehmann 2013, S. 111ff.). Wie auch andere europäische Länder setzte sich die Schweiz verstärkt mit ihrem politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Verhältnis zu den westlichen Industrienationen und zu IOs auseinander. Die EDK begann in dieser Zeit, ihre Steuerungsinstrumente auszubauen und sich zum eigenständigen Akteur in der Schweizer Bildungspolitik zu entwickeln (vgl. Lehmann 2013, S. 151ff.). Um an internationale Entwicklungen anzuschliessen und die Weiterentwicklung des Schweizer Bildungswesens in den Kontext internationaler Herausforderungen zu stellen, liessen Bund und EDK das Schweizer Bildungssystem in einem sogenannten OECD-Länderexamen (EDK 1989b) evaluieren (vgl. Bürgi 2010; Criblez 2008c, S. 280; OECD und EDK, S. 15f.). Ab den 1990er Jahren nahm die Schweiz an weiteren internationalen Bildungsevaluationen teil: im Bereich der Erwachsenenbildung 1994, 1996 und 1998 am *International Adult Literacy Survey* (IALS) des *National Center for Education Statistics* (NCES) und 2003 und 2006 an dessen Nachfolgeuntersuchung, dem *Adult Literacy and Life Skills Survey* (ALL), sowie im obligatorischen Bildungsbereich 1995 an der *Third International Mathematics and Science Study* (TIMSS) der *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA).

Das Jahr 2000 markiert mit der Teilnahme an der ersten Erhebung des von der OECD durchgeführten PISA einen weiteren Schritt in der internationalen Öffnung des Schweizer Bildungswesens. Dadurch wuchs der Druck auf Bund und Kantone, sich mit den ungeklärten Fragen zur Existenz eines gesamtschweizerischen Bildungswesens und mit ihrer Kompetenzverteilung auseinanderzusetzen. Zum Interkantonalisierungsprozess war ein Internationalisierungsprozess hinzugekommen. „Das Konzept eines über-kantonalen Bildungssystems hat so über den Umweg der internationalen Zusammenarbeit begonnen, Form anzunehmen“ (OECD und EDK, S. 19) und setzte sich in der weiteren Entwicklung von Bundesverfassung und Schulkonkordat fort (vgl. Kapitel 7.3). Die gescheiterte Revision des Bildungsartikels, die missglückte Umsetzung des Schulkonkordats und die zunehmende Internationalisierung

stellten Ende der 1980er Jahre die Ausgangslage für die Entwicklung der EDK im Diskurs um Bildungsstandardisierung dar.

Die OECD als internationaler Akteur

Nach dem Zweiten Weltkrieg wuchs die politische Bedeutung von Bildung durch die Notwendigkeit, Fachkräfte für den wirtschaftlichen Wiederaufbau auszubilden, und durch den sogenannten „Sputnik-Schock“ im Kalten Krieg (vgl. Mundy 2007, S. 24). Das Wirtschaftswachstum und die ansteigenden Geburtenzahlen ab den 1960er Jahren trugen zu einer Bildungsexpansion bei, die sowohl von Fragen der gesellschaftlichen Gerechtigkeit als auch von den kompetitiven Ideologien einzelner Länder begleitet war (vgl. Criblez 2001, S. 97ff.). In dieser Zeit stiegen die USA zur Hegemonialmacht auf, die sich besonders auf Fortschritte im militärischen, aber auch im Bildungsbereich konzentrierte (vgl. Knight 2014, S. 295ff.). Zudem entstanden die beiden grossen IOs UNESCO und OECD, die das Thema Bildung auf internationaler Ebene prägten. Mit der Entstehung eines internationalen Bildungsverständnisses (vgl. Kapitel 2.2, S. 35ff.) wurde Bildung zu einer Kategorie, die zwischenstaatliche Vergleiche ermöglichte und Fragen zwischenstaatlicher Zusammenarbeit im Bildungsbereich aufwarf.

Die als Sonderorganisation der *United Nations* (UN) gegründete UNESCO nahm als erste IO mit grosser Reichweite Bildung in ihr Programm auf. Die UNESCO sah sich als Impulsgeberin und Koordinatorin, die die Souveränität der Staaten unangetastet liess (vgl. Schemmann 2007, S. 192). Die Aufnahme des Themas Bildung in die Charta der UN war von den Konflikten des Kalten Kriegs und dem unterschiedlichen Verständnis der Staaten von internationaler Bildungspolitik geprägt (vgl. Mundy 2007, S. 21f.). Einige Staaten befürchteten die Ausbreitung der Sowjetpropaganda in den Schulen (vgl. Jones und Coleman 2005, S. 23). Eine weitere Konfliktlinie bestand zwischen dem Bestreben der USA und Grossbritanniens, mit der UNESCO eine neo-funktionalistische, staatsnahe Organisation aufzubauen und dem Wunsch Frankreichs nach einer intellektuellen, thematisch breiten und staatsunabhängigen Ausrichtung (vgl. ebd., S. 233; Rittberger 1995). Obwohl die UNESCO einen Weg beschritt, der eher den Vorstellungen Frankreichs entsprach, übernahmen die USA als Hegemonialmacht zu Beginn fast ein Drittel ihrer Finanzierung und prägten sie von ihrer Gründung bis in die Mitte der 1980er Jahre (vgl. Jones und Coleman 2005, S. 48). Die UNESCO nahm ein universalistisches Verständnis von Bildung an und setzte breit angelegte Ziele wie die Sicherung des Zugangs zu Grundbildung oder die Förderung der technisch-naturwissenschaftlichen Ausbildung und des lebenslangen Lernens (vgl. Kapitel 2.2, S. 35f.). Sie stellte Bildung in den Dienst von Demokratie, Staatsbildung und Kultur und machte sie zum Baustein der Friedenssicherung und Armutsbekämpfung in Entwicklungsländern (vgl. Jones und Coleman 2005, S. 58ff; Schemmann 2007, S. 191ff.).

In mehreren Ländern entwickelten sich Institutionen aus der UNESCO heraus, die bestimmte Teilbereiche des Bildungswesens fokussierten. Dazu gehörte das *Bureau international d'éducation* (BIE) in Genf, 1925 als eine der Vorläuferorganisationen der UNESCO gegründet und 1969 in die UNESCO integriert, das sich auf die Sammlung und Analyse von Daten und später auf die Curriculumarbeit konzentrierte (vgl. Jones und Coleman 2005, S. 88ff.). In den 1950er Jahren formierte sich im Umfeld der UNESCO die IEA, die vergleichende Erziehungswissenschaft mittels gross angelegter empirischer Studien betrieb (vgl. Göldi 2011, S. 384ff.). Ab Mitte der 1960er Jahre floss das „Bildungsparadigma“ (Jones und Coleman 2005, S. 34) in die Programme und Projekte weiterer UN-Organisationen ein: Die *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD), der *United Nations International Children's Emergency Fund* (UNICEF) und das *United Nations Development Programme* (UNDP) begannen, sich unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten mit Bildung zu beschäftigen (vgl. Schemmann 2007, S. 159–189).

Die Aktivitäten von IOs hatten die Weltordnung nach dem Zweiten Weltkrieg so verändert, dass weltgesellschaftliche Peripheriestaaten mit der Zeit immer abhängiger von Kernstaaten wurden. Dadurch geriet die auf die Entwicklung von Peripheriestaaten ausgerichtete UN ab den 1970er Jahren in die Kritik und ihre Organisationen wurden als Akteure im Bildungsbereich in den Hintergrund gedrängt (vgl. Jones und Coleman 2005, S. 36f.). Zudem kam mit der wirtschaftlichen Globalisierung der Neoliberalismus auf, der sich auch auf die Bildungspolitik ausdehnte (vgl. ebd., S. 38f.; Mundy 2007, S. 25f.). Während es der IBRD, dem UNDP und der UNICEF gelang, sich neoliberal auszurichten bzw. die Fragen des Neoliberalismus zu umgehen, hielt die UNESCO an ihrer humanistischen Perspektive fest, die sich kaum mit den wirtschaftsliberalen Strömungen vereinen liess. Das Beharren auf der ursprünglichen Position führte Mitte der 1980er Jahre zum Rückzug der USA und Grossbritanniens aus der UNESCO (vgl. Jones und Coleman 2005, S. 39f.; Mundy 2007, S. 27; Rittberger 1995). Die internationale Diskussion bildungspolitischer Fragen verlagerte sich von der UNESCO – als prägende Organisation in der Anfangsphase der Internationalisierung von Bildung – in IOs, die staatsnäher waren und sich nicht mit Entwicklungsländern befassten (vgl. Mundy 2007, S. 26).

Die OECD ist die zweite grosse IO, die sich seit ihrer Gründung mit bildungspolitisch relevanten Themen beschäftigte (vgl. Papadopoulos 1994). Sie ging 1961 aus der *Organisation for European Economic Co-operation* (OEEC) hervor, die 1948 zum wirtschaftlichen Wiederaufbau Europas und zur Umsetzung des Marshallplans eingesetzt wurde. Die OECD war zwar klar wirtschaftspolitisch ausgerichtet, jedoch wurde in der Organisation Bildung als eine Voraussetzung für den technisch-wissenschaftlichen Fortschritt und damit auch für den wirtschaftlichen Fortschritt betrachtet (vgl. Jakobi und Martens 2014b, S. 164; Martens und Jakobi 2014, S. 3; Kapitel 2.2, S. 36f.). Hinter dieser Auffassung stand wiederum die USA, die den Kalten Krieg mit der damaligen Sowjetunion nicht nur über die UNESCO, sondern auch

über die OEEC bzw. OECD austrugen. Als Reaktion auf den „Sputnik-Schock“ initiierten die USA 1958 die Gründung des *Office for Scientific and Technical Personnel* (OSTP) und des dazugehörigen Committees innerhalb des neuen *Directorate for Scientific Affairs* (DAS) der OEEC (vgl. Mundy 2007, S. 24; Papadopoulos 1994, S. 23). Im Unterschied zur UNESCO, die ihre Bildungstätigkeiten in dezentrale Organe auslagerte, knüpfte die OECD Bildungsthemen an ihre innere Struktur. Die operativen Tätigkeiten wurden in das 1968 gegründete *Centre for Educational Research and Innovation* (CERI) verlegt, die strategischen in das 1970 gegründete *Education Committee* (ED). 1975 ging das Thema Bildung in das neue *Directorate for Social Affairs, Manpower and Education* (SME) und spätere *Directorate for Education, Employment, Labour and Social Affairs* (DEELSA) über (vgl. Papadopoulos 1994, S. 15ff.). Mit der Verortung in einem Direktorat wurde das Thema Bildung in einen grösseren Themenkreis gerückt und enger an wirtschaftliche und soziale Themen gekoppelt. Die OECD platzierte in den 1970er Jahren erstmalig ein weit gefasstes Bildungsthema, das lebenslange Lernen, prominent in der Öffentlichkeit (vgl. Jakobi und Martens 2014b). In den folgenden Jahrzehnten entwickelte sie aus ihrem spezifischen Zugang zum Thema Bildung eine eigene Position und wurde auf dieser Grundlage schliesslich zu einem internationalen Akteur im Bildungswesen (vgl. Bloem 2015b; Henry 2001). Im Vergleich zur UNESCO verfügte die OECD mit der Zeit über mehr Ressourcen, Überzeugungskraft und Legitimität im Bildungsbereich. Zwischen den beiden Organisationen bestand von Beginn an ein ambivalentes Verhältnis, das auf gegenseitiger Beobachtung der Bildungsaktivitäten beruhte. Einerseits suchten sie die Zusammenarbeit, andererseits bemühten sie sich um Abgrenzung. Es entwickelte sich eine Rivalität in Bezug auf das Personal, die Inhalte und die Unterstützung von Ländern, aus der die OECD schliesslich als die erfolgreichere IO hervorging (vgl. Ydesen und Grek 2019).

Ihr Aufstieg zum eigenständigen bildungspolitischen Akteur lässt sich anhand von Aktivitäten beschreiben, hinter denen drei wesentliche Steuerungsmechanismen stehen: Datengenerierung, Ideenproduktion und -verbreitung und Politikevaluation (vgl. Martens und Jakobi 2014; Kapitel 3.1, S. 59ff.). Den Gedanken, durch systematische Datengenerierung bildungspolitische Entscheide zu steuern, verfolgte die OECD Anfang der 1960er Jahre in ihrem *Programme for Educational Investment and Planning* (EIP) und im *Mediterranean Regional Project* (MRP) (vgl. Ydesen und Grek 2019). Er konkretisierte sich, als die *Konferenz der Bildungsminister* 1964 das Anliegen an die OECD herantrug, im Bildungsbereich Faktoren für die Investitionsplanung zu nutzen (vgl. Martens 2007, S. 45). Daraus entwickelte die OECD in den 1970er Jahren die Idee, zu bestimmten Bildungsindikatoren Daten zu erheben und damit Bildungsplanung zu betreiben (vgl. Jakobi und Martens 2014b, S. 171ff.). Das ursprünglich primär wirtschaftlich begründete Anliegen wurde von der OECD zu einem Instrument transformiert, das neben seinem finanzplanerischen auch einen bildungspolitischen Anspruch hatte. Sowohl äussere Umstände als auch Dynamiken innerhalb der OECD verhalfen der Etablierung von Datengenerierung als Steuerungs-

mechanismus in den folgenden Jahrzehnten zum Durchbruch: Zum einen sorgte 1983 die US-amerikanische Expertise „A Nation at Risk“ (NCEE 1983), die den Abstieg der USA im Bildungsbereich diagnostizierte, für grosses Aufsehen und veranlasste die USA ab den 1980er Jahren, sich in der OECD für die Weiterentwicklung der Bildungsindikatoren stark zu machen (vgl. Kapitel 5.2). Zum anderen baute die OECD ab den 1980er Jahren ihre Expertise im Bereich der Datenerhebung und -analyse aus (vgl. Jakobi und Martens 2014b, S. 171ff.; Martens 2007, S. 45ff.).

Die Positionierung des lebenslangen Lernens als bildungspolitisches Thema zeigt, wie die OECD im Bildungsbereich Ideenproduktion und -verbreitung als Steuerungsmechanismus einsetzte. Auch diese Entwicklung war von einer Kombination äusserer Umstände und innerer Dynamiken getragen. Die bildungspolitischen Diskussionen der 1970er Jahre waren von der damaligen Rezession und Jugendarbeitslosigkeit geprägt. Um auf diese Problematik reagieren zu können, sprachen sich die Bildungsminister auf der OECD-Konferenz 1978 für eine engere Verbindung von Bildung und Wirtschaft aus. Da sich diese Verbindung mit der Idee des lebenslangen Lernens besonders gut umsetzen liess, begann die OECD, das lebenslange Lernen konsequent mit ihren wirtschaftlichen Arbeitsbereichen zu verknüpfen (vgl. Henry 2001, S. 64). In den 1990er Jahren passte sie die Idee des lebenslangen Lernens an den damaligen Diskurs über Humanressourcen und den „new individualism“ (ebd., S. 68) an. Sie konnte die Idee weiterhin verbreiten, indem sie sie stärker auf Investition und Fortschritt ausrichtete und gleichzeitig mit dem Thema der individuellen Chancengerechtigkeit verband (vgl. ebd.; Rizvi und Lingard 2009).

Die Politikevaluation, die die OECD mit den Länderreports betrieb, stellt einen dritten Steuerungsmechanismus dar, der ebenfalls im Laufe der Zeit angepasst wurde. Die anfänglich für jedes Land einzeln verfassten Politikevaluationen hatten in den 1980er Jahren ihren Mehrwert als politische Ideengeber eingebüsst. Die OECD veränderte das Evaluationskonzept und publizierte ab den späten 1990er Jahren stattdessen ländervergleichende thematische Reviews. Damit gelang es ihr, eine eigenständige Perspektive einzunehmen, die über die Länderperspektive hinausging, und sich als Referenz in nationalen politischen Debatten zu etablieren (vgl. Martens 2007, S. 51ff.).

Die Entwicklung ihrer Steuerungsmechanismen zeigt, wie die OECD im Bildungsbereich im Unterschied zur UNESCO ihre Organisation, Handlungsweisen und Inhalte erfolgreich adaptieren und sich neben den Staaten als Akteur im Bildungsbereich etablieren konnte. Das im Jahr 2000 gestartete PISA stellt den Kulminationspunkt dieser Entwicklungen dar (vgl. Bloem 2015a). Die immer stärkere Verankerung von Bildungsthemen innerhalb der OECD führte 2002 schliesslich zur Eröffnung eines eigenen Direktorats, dem *Directorate for Education* (EDU) und heutigen *Directorate for Education and Skills* (EDU).

Fazit

Die Entwicklung des Bildungswesens in einem politischen Mehrebenensystem erforderte auf nationaler und auf internationaler Ebene Kompetenzaushandlungen der Akteure. Sowohl in der Schweiz als auch auf internationaler Ebene waren die Akteure mit unterschiedlichen Bildungssystemen und Bildungsvorstellungen – kantonalen bzw. nationalen – konfrontiert. Während sich in der Schweiz Ende des 19. Jahrhunderts die EDK als Akteur zwischen den Kantonen herausbildete, entstand auf internationaler Ebene Mitte des 20. Jahrhunderts die OECD als Akteur zwischen den Staaten.

In der Schweiz steht hinter den Aushandlungsprozessen zwischen Bund und Kantonen der kooperative Föderalismus. Die Positionierung der EDK als interkantonaler Akteur im Bildungsbereich begann mit einem Kantonalisierungsprozess im 19. Jahrhundert, in dem die kantonale Souveränität im obligatorischen Bildungsbereich verfassungsrechtlich festgeschrieben wurde. Die beginnende internationale Öffnung der Schweiz und die verstärkte Diskussion der Mobilität Mitte des 20. Jahrhunderts bilden den Kontext der Entwicklung des Schulkonkordats von 1970, mit dem die EDK eine intermediäre Handlungsebene zwischen Bund und Kantonen etablierte und interkantonale Kooperationsstrukturen zu manifestieren versuchte. Zu diesem Interkantonalisierungsprozess kam mit der fortschreitenden internationalen Öffnung ab den 1990er Jahren ein Internationalisierungsprozess hinzu, in dem sich die EDK wiederum zu behaupten hatte.

Auf internationaler Ebene sind die Aushandlungsprozesse von der Machtsicherung einzelner Staaten und der Normen- und Regelsetzung durch IOs geprägt. Nach dem Zweiten Weltkrieg führte die Internationalisierung der Bildungspolitik dazu, dass Bildung zum Themenfeld von IOs wurde. Die UNESCO und die OECD prägten als grosse IOs mit unterschiedlichen Foki das Themenfeld. Die OECD konnte sich als internationaler Akteur im Bildungsbereich erfolgreich gegenüber der UNESCO positionieren, weil sie einerseits von den USA als Hegemonialmacht in ihren Entwicklungen im Bildungsbereich unterstützt wurde und andererseits Steuerungsmechanismen entwickelte, die sie an die jeweils aktuellen Bedürfnisse der Staaten anpasste.

In den 1970er Jahren begann die OECD, sich zum internationalen Hauptakteur im Bildungsbereich zu entwickeln, während der Versuch der EDK, auf interkantonomer Ebene zu einem massgeblichen Akteur im Schweizer Bildungswesen zu avancieren, zumindest teilweise gescheitert war. Diese unterschiedlichen Ausgangssituationen stehen am Beginn des Diskurses um Bildungsstandardisierung seit Ende der 1980er Jahre.

2.2 Etablierung von Bildungsverständnissen

Auf nationaler und auf internationaler Ebene fanden Diskussionen um Bildung statt, die zur Etablierung bestimmter Bildungsverständnisse geführt haben. Die in der Schweiz und im internationalen Raum vorherrschenden Bildungsverständnisse bilden die Grundlage für die „Wissensformierungen“ (Wrana et al. 2014, S. 227) der Akteure im Diskurs um Bildungsstandardisierung (vgl. Kapitel 1).

Die bildungstheoretischen Diskussionen in der Schweiz sind Teil der deutschsprachigen Erziehungswissenschaft, die in den 1960er Jahren eine neue Dynamik erfasste. Wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen lösten Auseinandersetzungen der unterschiedlichen erziehungswissenschaftlichen Richtungen aus. Die empirisch-analytische Erziehungswissenschaft brachte ein funktional-pragmatisches Bildungsverständnis auf, das im Zusammenhang mit der Durchführung von PISA in bisherige Diskussionen um einen Bildungsbegriff eingeordnet wurde. In der Entwicklung von Bildungsstandards bildete es die Grundlage des im deutschsprachigen Raum verwendeten Kompetenzkonzepts.

Auf internationaler Ebene etablierten sich Bildungsverständnisse im Zusammenhang mit IOs. Während die UNESCO ein universelles und humanistisches Bildungsverständnis entwickelte, das im Kontext von Friedenssicherung und Entwicklungszusammenarbeit stand, verband die OECD bildungspolitische mit wirtschaftspolitischen Anliegen. An den Reaktionen der OECD auf die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Herausforderungen der 1960er bis 1990er Jahre zeigt sich, wie die Organisation ihr Bildungsverständnis erfolgreich anpassen und sich durch die Ausrichtung an der Humankapitaltheorie gegenüber der UNESCO im internationalen Raum durchsetzen konnte.

Auseinandersetzungen in der deutschsprachigen Erziehungswissenschaft

In der deutschsprachigen Erziehungswissenschaft fanden immer wieder Auseinandersetzungen statt, die auf eine begriffliche und inhaltliche Neubestimmung eines vermeintlich klassischen Bildungsverständnisses abzielten (vgl. Klafki 2007). Der als klassisch bezeichnete Bildungsbegriff wird von einem philosophisch-pädagogischen Bildungsdenken abgeleitet, das in der Mitte des 18. Jahrhunderts aufkam. Ihm werden eine moralische, kognitive, ästhetische und praktische Dimension zugeschrieben, die auf die Herausbildung von Individualität und Selbstbestimmung des Menschen abzielen (vgl. ebd., S. 19ff.). Es wird angenommen, dass eine Verzerrung dieser ursprünglich gesellschaftlich progressiven Bildungsidee im 20. Jahrhundert zu einem Verständnis von „klassischer“ Bildung als Distinktionsmerkmal höherer sozialer Schichten führte. Die Trennung in volkstümliche, mittlere und höhere Bildung erhielt dabei die Grenzen der gesellschaftlichen Schichten aufrecht. Dieses Bildungsverständnis wurde Anfang der 1960er Jahre durch die wirtschaftliche Entwicklung und die Bildungsexpansion in Frage gestellt (vgl. Benner et al. 1990; Hoffmann 1991; Klafki 2007, S. 43ff.). Dem zum „Stabilisierungsfaktor der

Klassengesellschaft“ (Klafki 2007, S. 40) degradierten „klassischen“ Bildungsbegriff wurde die reformerische Absicht gegenübergestellt, die höhere Bildung auch benachteiligten Schichten zugänglich zu machen (vgl. Hoffmann 1991, S. 95ff.).

Die gesellschaftlichen Reformen, die Mitte der 1960er bis Mitte der 1970er Jahre Schule und Bildung veränderten, wurden massgeblich von der Erziehungswissenschaft beeinflusst (vgl. Hoffmann 1991, S. 112). In dieser Zeit entwickelte die Erziehungswissenschaft immer neue Theorien, denen unterschiedliche wissenschaftliche Paradigmen zugrunde gelegt wurden. In Diskussionen um theoretische und paradigmatische Neuerungen wurde sichtbar, dass es keinen einheitlichen und allgemeingültigen Bildungsbegriff gab (vgl. Benner et al. 1990; Hoffmann 1991, S. 91ff.). Die Erziehungswissenschaft erfasste der Positivismusstreit zwischen der systematischen Pädagogik und der empirischen Erziehungswissenschaft (vgl. Kapitel 2.3, S. 42ff.), die zu Beginn des 20. Jahrhunderts aus dem engen Kontakt zur Psychologie entstanden war (vgl. Benner et al. 1990, S. 76). Hatten empirisch-analytische Positionen in der geisteswissenschaftlich geprägten Pädagogik bisher kaum Einzug gehalten (vgl. Criblez 2007; Gretler 2000), fand in den 1960er Jahren eine „realistische Wendung“ (Roth 1963) zu erfahrungswissenschaftlich gesicherten Methoden und einem neuen Verständnis der direkten Erforschung von Erziehungspraxis statt. Während sich in der französischsprachigen Schweiz bereits Anfang des 20. Jahrhunderts eine empirische Tradition neben dem ursprünglichen Bezug zur Philosophie herausgebildet hatte, entstanden in der deutschsprachigen Schweiz erst ab den 1960er Jahren die Pädagogische Psychologie und die an ökonomischen Rationalisierungspostulaten orientierte Arbeits- und Betriebspsychologie (vgl. Criblez 2007, S. 207f.). Die empirisch-analytischen Positionen konstruierten einen Gegensatz zu einer bisherigen Pädagogik, die als idealistisch und losgelöst von der Realität betrachtet wurde. Die Pädagogische Psychologie stellte ihr funktional-pragmatisches, auf konkrete Handlungen abzielendes Bildungsverständnis einem bisherigen „stoff-materialen oder kontemplativen [...] Wissens- und Bildungsverständnis“ (Oelkers und Reusser 2008, S. 24) gegenüber und fächerte Bildung systematisch in Komponenten auf.

Der so differenzierte Bildungsbegriff sollte nach den analytisch-planerischen Vorstellungen der empirischen Erziehungswissenschaft bis in den Unterricht durchexerziert werden, wobei das Curriculum als Instrument dienen sollte (vgl. Horlacher und Vincenti 2014, S. 482). Es entwickelte sich eine Debatte um die Curriculumtheorie, die im deutschsprachigen Raum von Saul B. Robinsohn vom Berliner Max-Planck-Institut für Bildungsforschung geprägt wurde. Nach der Curriculumtheorie sollten sich curriculare Inhalte auf wissenschaftliche Forschung abstützen und Robinsohn schlug vor, das „engere Bildungsprinzip“ gegen das „weitere Qualifikationsprinzip“ auszutauschen (Hoffmann 1991, S. 100). Spezifische Curriculumelemente sollten Qualifikationen vermitteln, die zur Bewältigung bestimmter Lebenssituationen benötigt wurden (vgl. Robinsohn 1971, S. 79f.). Mit seinem auf soziale und

politische Mündigkeit sowie Reflexion zielenden Bildungsbegriff wendete sich Robinsohn nach eigener Einschätzung von klassisch-humanistischen Bildungsvorstellungen ab (vgl. Achtenhagen und Meyer 1975, S. 16; Horlacher und Vincenti 2014, S. 482). In der Schweiz wurde die Curriculumdebatte ausgehend von wissenschaftlichen Vorarbeiten in der Psychologie in den Bildungsverwaltungen geführt (vgl. Aregger und Gretler 1983, S. 827; Horlacher und Vincenti 2014, S. 477). Ab Ende der 1960er Jahre trat die *Freiburger Arbeitsgruppe für Lehrplanforschung* (FAL) an der Université de Fribourg mit zahlreichen theoretischen und empirischen Arbeiten hervor und trug die Konzepte aus der Lernpsychologie wie die Erfassung von Persönlichkeitsmerkmalen oder die Formulierung überprüfbarer Lernziele in die Verwaltungen weiter (vgl. Aregger und Gretler 1983, S. 830; Höhener und Criblez 2018; Horlacher und Vincenti 2014, S. 483). Die vor allem in der Zentralschweiz ergriffenen Massnahmen wurden als „Wende der Schulreform“ (Aregger 1973, S. 12) zu den *inneren* Schulstrukturen aufgefasst – so wie auch Robinsohn sein Curriculumkonzept im Gegensatz zu anderen Ansätzen als Bildungsreform „von den Inhalten her“ (Robinsohn 1971, S. 9) verstand. Die von der Curriculumtheorie geschürte Hoffnung auf einen einheitlichen Bildungsbegriff wurde in der Umsetzung enttäuscht. Für die Anhänger der Theorie stellte die Übertragung wissenschaftlichen Wissens auf die Unterrichtspraxis eine grosse Herausforderung dar, während die Gegner ihr pädagogisches Selbstverständnis durch die starke fachwissenschaftliche Ausrichtung von Ausbildung und Unterricht beschnitten sahen (vgl. Hoffmann 1991, S. 108ff.).

Nachdem das traditionelle Bildungsverständnis mit der Trennung in volkstümliche, mittlere und hohe Bildung zerstört worden war und sich die Alternative einer empirisch fundierten Qualifikationsauffassung als nicht umsetzbar erwiesen hatte, wurden in der theoretischen Diskussion die divergierenden Bildungsbegriffe nebeneinander weitergeführt (vgl. Hoffmann 1991, S. 111ff.). Auch in der Praxis war die Curriculumentwicklung als eine von der Schulverwaltung „von oben“ gesteuerte Schulentwicklung gescheitert. Ab den 1980er Jahren kam als Gegenbewegung eine Schulentwicklung „von unten“ auf (vgl. Heinrich 2007, S. 15–24), die die Autonomie der Einzelschulen und deren selbstständige Weiterentwicklung betonte (vgl. Kapitel 2.3, S. 44). Ende der 1980er Jahre führten die politischen und gesellschaftlichen Umbrüche, die durch den Zusammenbruch der kommunistischen Systeme ausgelöst worden waren, zu einer Wiederaufnahme der theoretischen Auseinandersetzung der unterschiedlichen erziehungswissenschaftlichen Richtungen (vgl. Beck und Kell 1991; Benner et al. 1990; Hoffmann und Heid 1991). Der historisch-hermeneutische, der empirisch-analytische und der an der Kritischen Theorie der Frankfurter Schule orientierte Ansatz hinterfragten ihr jeweiliges Selbstverständnis und ihre erkenntnistheoretische Stellung in der Erziehungswissenschaft (vgl. Benner et al. 1990). Die empirische Position war zu diesem Zeitpunkt innerhalb der Erziehungswissenschaft etabliert, konnte jedoch ihre programmatischen Absichten nicht vollständig einlösen (vgl. ebd., S. 74f.).

Mit der Entwicklung internationaler Leistungsmessungen, vor allem PISA, rückte der empirisch-analytische Ansatz stärker ins Zentrum erziehungswissenschaftlicher Diskussionen. Hinter Leistungsmessungen wurde der von der empirisch-analytischen Erziehungswissenschaft diskutierte Kompetenzbegriff etabliert. Die Kompetenzdebatte war massgeblich geprägt von dem Kompetenzkonzept, das Franz Emanuel Weinert am Max-Planck-Institut für psychologische Forschung im Kontext des von der Schweiz initiierten OECD-Projekts *Definition and Selection of Competencies* (DeSeCo) entwickelte (vgl. Weinert 1999; Kapitel 6.5). In seiner Definition von Kompetenzen suchte Weinert den Kompromiss zwischen einem theoretischen, komplexen und einem funktionalen, pragmatischen Zugang (vgl. Oelkers und Reusser 2008, S. 25f.; Weinert 1999, S. 26f.). Er stellte mit der Problemlösefähigkeit die Anwendbarkeit von Wissen und Fähigkeiten in bestimmten Situationen in den Mittelpunkt und bezog neben dem individuell Erlernbaren psychologische Dispositionen und äussere Faktoren ein (vgl. Weinert 2001b, S. 27f.). Weinert integrierte in sein Kompetenzverständnis die Möglichkeit, Komponenten und Zusammenhänge von Kompetenzen durch standardisierte Tests valide zu messen.

Die Verwendung des Kompetenzkonzepts in der Leistungsmessung kann als Reaktion auf die Kritik der Pädagogischen Psychologie am traditionellen Intelligenzkonzept der Psychologie verstanden werden (vgl. Hartig und Klieme 2006, S. 129; Kapitel 2.3, S. 50). Die Intelligenzforschung orientierte sich an psychischen Prozessen und definierte die Binnenstruktur von Intelligenz entlang kognitiver und biologischer Vorgänge, z. B. als Gedächtnis oder Wahrnehmungsgeschwindigkeit. Kompetenz wurde hingegen anhand äusserer zu bewältigender Anforderungen und spezifischer Aufgabeninhalte strukturiert, z. B. als mathematische Kompetenz im Bereich Form und Raum. Dadurch wurden Kompetenzen im Unterschied zu Intelligenz als bereichs- und situationsspezifisch und auch erlernbar definiert. Die Leistungsmessung setzte das Kompetenzkonzept um, indem sie Anforderungen so konstruierte, dass sie Situationen im realen Leben ähneln (vgl. Hartig und Klieme 2006, S. 130f.). Durch die Erlernbarkeit stand das Erreichen von Kompetenzen potentiell allen offen. Damit positionierte sich die Kompetenzdebatte jenseits der Auseinandersetzung um Bildung als Distinktionsmerkmal.

Bis zur Durchführung internationaler Vergleichsstudien wie PISA war das hinter dem Kompetenzkonzept stehende funktional-pragmatische Bildungsverständnis im deutschsprachigen Raum kaum verbreitet. Zu Beginn der Diskussion von Leistungsmessungsergebnissen wurde noch beklagt, dass die Schülerinnen und Schüler „über abfragbares, kleinschrittig erlerntes Faktenwissen verfügen, nicht aber über die (in den internationalen Tests überprüften) Verstehensleistungen, die das Gelernte auf Gebrauchssituationen im Alltags- und Berufsleben problemlösend anzuwenden erlauben“ (Wiater 2013, S. 146). Mit PISA wurde im deutschsprachigen Raum das von Weinert geprägte Kompetenzkonzept sowohl in der öffentlichen Diskussion als auch in der Entwicklung von Bildungsstandards massgeblich (vgl. Oelkers und Reusser 2008, S. 27). Verbreitet wurde es vor allem durch ein Gutachten des

Deutschen Instituts für Internationale Pädagogische Forschung (DIPF) zur Entwicklung nationaler Bildungsstandards, der sogenannten „Klieme-Expertise“ (Klieme et al. 2003). In der Expertise wurden Kompetenzen als „Vermittler von Bildungszielen, konkreten Aufgabenstellungen und Anforderungen“ (ebd., S. 74) definiert und der von Weinert gesetzte Kompetenzbegriff auf den schulischen Bereich übertragen. In der Schweiz wurde die Klieme-Expertise innerhalb des EDK-Projekts zur *Harmonisierung der obligatorischen Schule* (HarmoS) stark rezipiert und von der EDK als Grundlage zur Entwicklung nationaler Bildungsstandards genutzt (vgl. Kapitel 7.5). Die wissenschaftliche Beschäftigung mit dem Kompetenzkonzept wurde in der Schweiz fortgesetzt. In einer 2008 am Pädagogischen Institut der Universität Zürich im Auftrag der deutschsprachigen Länder verfassten Expertise zu Bildungssteuerung und Qualitätsentwicklung wurden Kompetenzen im Sinne Weinerts funktional-pragmatischer Definition als domänenspezifische, erlernbare Fähigkeiten verstanden, die zu Problemlösungen eingesetzt werden (vgl. Oelkers und Reusser 2008, S. 27). In der Expertise wurde Kompetenz als Schlüsselkategorie verstanden, um die Erfüllung der politisch gesetzten Anforderungen an Qualitätssicherung, Accountability und Schulentwicklung zu messen (vgl. ebd., S. 18–25). Damit wurde das Kompetenzkonzept noch einen Schritt weitergeführt und in den grösseren Zusammenhang von bildungspolitischer Systemsteuerung und damit verbundener Rechenschaftslegung durch die Schulpraxis gebracht.

Der funktional-pragmatische Kompetenzbegriff der empirisch-analytischen Erziehungswissenschaft konnte mit den Annahmen der Humankapitaltheorie als „Anthropologie von PISA“ (Koch 2004, S. 186) in Einklang gebracht werden. Die auf internationaler Ebene diskutierte Humankapitaltheorie beinhaltet ebenfalls eine funktionale Sicht auf Kompetenzen und wurde in das Literacy-Konzept übersetzt, das die theoretische Grundlage von PISA bildete (vgl. S. 37ff.). In der Auseinandersetzung mit dem Literacy-Konzept kam das deutsche PISA-Konsortium zum Schluss, dass die funktionale Perspektive im „Rahmen der kontinentaleuropäischen Versuche zur Neubestimmung moderner *Allgemein- oder Grundbildung* [...] durchaus ihren Platz“ hätte (Baumert et al. 2001, S. 20, Hervorh. i. O.). Zur nationalen Durchführung von PISA schuf das Konsortium eine theoretische Grundlage, die neben dem empirisch-analytischen Ansatz auch auf bildungstheoretische Ansätze zurückging. Das Konsortium interpretierte das internationale Literacy-Konzept als Grundbildungskonzept und stellte es einem im deutschsprachigen Raum verwendeten Grundbildungskonzept gegenüber – jedoch ohne auf die Auseinandersetzungen um unterschiedliche Bildungsverständnisse in der deutschsprachigen Erziehungswissenschaft einzugehen. Um die Spezifika des deutschsprachigen Bildungsverständnisses zu beschreiben, wurde auf den „Aspekt der Eröffnung von unterschiedlichen Horizonten des Weltverstehens“ verwiesen sowie auf ein kanonbildendes Allgemeinbildungskonzept, das auf den „Modi der Welterfahrung“ von Humboldt beruhte (Baumert et al. 2001, S. 20f.). Den vagen Beschreibungen lässt sich entnehmen, dass sich das für die nationale PISA-Durchführung entwickelte Grundbildungskonzept an ein

deutschsprachiges Verständnis anlehnen sollte, indem es „Formen der Rationalität und Welterfahrung bildungstheoretisch“ mitbedachte (Baumert et al. 2001, S. 21). Damit wurde zum einen ein unhinterfragbares deutschsprachiges Bildungskonzept postuliert. Zum anderen wurde der Versuch unternommen, das deutschsprachige Konzept und die funktionale Perspektive des empirisch-analytischen Ansatzes voneinander abzugrenzen und sie gleichzeitig miteinander zu verbinden. Die theoretischen Ausführungen des PISA-Konsortiums verdeutlichen die Unumgänglichkeit und die Schwierigkeit, sich zu dem internationalen Bildungsverständnis zu positionieren.

Nach der Durchführung der ersten PISA-Studien setzte im deutschsprachigen Raum ein fast inflationärer Gebrauch des Kompetenzbegriffs ein (vgl. Oelkers und Reusser 2008, S. 23), was sich an zahlreichen theoretischen Auseinandersetzungen (z. B. Lin-Klitzing et al. 2013; Pongratz et al. 2007; Wicki 2015) und praktisch bzw. fachspezifisch ausgerichteten Publikationen (z. B. Arnold und Wolf 2014; Blömeke 2015; Leonhardt 2015; Wyss und Züst 2015) zeigt. Daneben wurde mit der Frage, welche Art von Bildung welche Teile oder welche Form der Gesellschaft ansprechen soll, auch das traditionelle Thema der Distinktion durch Bildung wieder aufgenommen (vgl. Hoffmann 1991; Klafki 2007).

Einerseits wurde das Kompetenzkonzept als Neuausrichtung diskutiert, von der man sich einen Ausweg aus der Gegenüberstellung einer Grundbildung, die das Bildungsminimum umfasste, und einer höheren Bildung erhoffte (vgl. Koch 2004; Tenorth 2004). Dabei wurde die pragmatische Anwendungsorientierung des Kompetenzkonzepts als „Veralltäglicung und Empirisierung des Bildungsanspruchs“ interpretiert (Tenorth 2004, S. 176). Man versuchte, den Bildungsbegriff an der gesellschaftlichen und bildungspraktischen Realität auszurichten und die Diskussion um gesellschaftliche Abgrenzungen hinter sich zu lassen. Die Tauglichkeit des Kompetenzkonzepts als Bildungstheorie wurde jedoch auch angezweifelt. Vor allem durch die Elemente der Humankapitaltheorie würde eine Distanz zur deutschsprachigen Bildungstheorie geschaffen: „Auf Pädagogik, insbesondere Allgemeine Pädagogik, kann das Konzept zugunsten angewandter Psychologie, darauf basierender Fachdidaktik und empirischer Sozialforschung verzichten“ (Koch 2004, S. 190), wodurch es eher allgemeines Qualifikationskonzept als Bildungstheorie sei. In dieser Kritik scheint die Auseinandersetzung zwischen theoretisch-philosophisch und empirisch geprägter Erziehungswissenschaft durch.

Andererseits wurde PISA zugesprochen, eine Definition für Grundbildung gefunden zu haben, die im Unterschied zur klassischen Bildungstheorie anschlussfähig an die *eigentliche* Theorie- und Problemgeschichte der Erziehungswissenschaft sei (vgl. Benner 2008). Die eigentliche Problematik läge in der Dichotomie einer „schulischen Grundbildung“, die sich auf „Grundlegendes, Notwendiges und Unentbehrliches konzentriert“, und einer „allgemeinen Menschenbildung“, die „auch auf Bildungsprozesse ausserhalb und jenseits der Schule ausgelegt wird“ (ebd., S. 226). Indem das Kompetenzkonzept von

PISA Grundbildung nicht als Minimum, sondern als notwendige Voraussetzung für das weitere, auserschulische Lernen definiert, seien schulische Grundbildung und allgemeine Menschenbildung ins richtige Verhältnis gebracht.

Diesen Positionen standen Versuche gegenüber, den Bildungsbegriff ohne Bezugnahme auf PISA neu zu bestimmen. Ein Weg bestand in der Übertragung von Denkansätzen der als klassisch verstandenen Bildungstheorie auf die Anforderungen der Moderne (vgl. Klafki 2007). Dabei wurde ein „zeitgemässes Konzept allgemeiner Bildung“ (ebd., S. 15) entwickelt, das auf die Beurteilung und Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse und Entwicklungen abzielen, bestimmte Grundfähigkeiten vermitteln und als allgemeine Bildung tatsächlich allen offenstehen sollte. Aus diesem Konzept sollten ein neuer Leistungsbegriff, bildungspraktische Anforderungen an einen Bildungskanon, an Lehrpläne und Unterricht sowie bildungspolitische Forderungen abgeleitet werden (vgl. ebd., S. 50ff.). Auch wenn dieser Versuch zur Bestimmung des Bildungsbegriffs nicht auf PISA Bezug nahm, kann er als Zusammenführung des PISA zugrunde liegenden, funktional-pragmatischen und des als klassisch bezeichneten Bildungsverständnisses gelesen werden.

Bildungsverständnisse der UNESCO und der OECD

Als IOs zur neuen Arena bildungspolitischer Diskussionen wurden (vgl. Martens et al. 2007), etablierten sie im internationalen Raum spezifische Bildungsverständnisse, die im Zusammenhang mit ihrer Gründungszeit nach dem Zweiten Weltkrieg zu betrachten sind. Auch wenn die Diskussionen um diese Bildungsverständnisse von ihren Mitgliedsländern geprägt waren, konnten sich IOs nicht auf nationalspezifische bildungstheoretische Traditionen berufen, sondern mussten zu eigenen, im internationalen Raum konsensfähigen Verständnissen von Bildung kommen. Die UNESCO formulierte 1945 in ihrer Verfassung ein Bildungsverständnis, das im Kontext des zurückliegenden Kriegs und der politischen Situation der Nachkriegszeit stand. Die als „education of humanity“ (UNESCO 1945) verstandene Bildung wurde in den Dienst von Gerechtigkeit, Freiheit und Frieden gestellt. Durch die Verbreitung des Ideals gleicher Bildungsmöglichkeiten für alle sollten die im Krieg missachtete Würde und Gleichheit aller Menschen wiederhergestellt werden (vgl. ebd.). Die UNESCO appellierte an das universell Verbindende zwischen den Menschen, das dazu beitragen sollte, Konflikte und Kriege zukünftig zu vermeiden. Frieden beruhte nach ihrer Auffassung auf einer durch Bildung getragenen „intellectual and moral solidarity of mankind“ (ebd.). Damit machte die UNESCO ein universelles Bildungsverständnis deutlich, das eine ethisch-humanistische Komponente enthielt. Der erste Direktor der UNESCO, Julian Huxley, drückte die Hoffnung aus, dass die UNESCO ein von den Ländern geteiltes Bildungsverständnis als Basis einer vereinenden Weltkultur etablieren könne: „That task is to help the emergence of a single world culture, with its own philosophy and background of ideas, and with its own broad purpose. This

is opportune, since this is the first time in history that the scaffolding and the mechanisms for world unification have become available [...]“ (Huxley 1946, S. 61). Gleichzeitig verstand die UNESCO die Verbreitung ihres Bildungsverständnisses als Arbeit auf politischer Ebene und gab ihm damit eine politische Komponente. Die UNESCO wollte mit ihrem Engagement den Aufbau von Bildungsaktivitäten unterstützen, Bildungsmethoden empfehlen und Kooperation und Austausch im Bildungswesen der Länder fördern (vgl. UNESCO 1945). Obwohl das Bildungsverständnis der UNESCO weit gefasst war, unterstand es doch dem klaren Zweck, zur Lösung übergeordneter Konflikte beizutragen. Mit dieser Zweckgebundenheit vertrat die UNESCO nicht nur eine universelle, sondern auch eine instrumentelle Auffassung von Bildung (vgl. Schemmann 2007, S. 9).

In der ersten Sitzung der UNESCO-Subkommission „Education“ Ende 1946 zeigte sich die Schwierigkeit, ein bislang in nationalen Grenzen angesiedeltes Thema im internationalen Kontext zu bearbeiten (vgl. UNESCO 1947, S. 149–156). In der Eintretensdebatte beschäftigten sich die Vertretenden der Mitgliedsländer zwar mit Möglichkeiten, die Bildungsvorstellungen der UNESCO zu verbreiten, jedoch ohne über ein grundsätzliches Bildungsverständnis zu diskutieren oder sich auf bestimmte Inhalte zu einigen (vgl. ebd., S. 149). Die eingebrachten Traktanden waren von sehr unterschiedlichem Konkretisierungsgrad und reichten von der Verbreitung von Alphabetisierung und Grundbildung über die Gründung von Seminaren und Clubs zum internationalen Austausch bis zur Revision von Lehrbüchern und der Einbindung früherer Kriegsgegner in die Vorhaben im Bildungsbereich (vgl. ebd., S. 150–156).

Dem Bildungsverständnis der OECD liegt der Gründungszusammenhang ihrer Vorläuferorganisation, der 1948 entstandenen OEEC zugrunde. Die finanzielle Hilfe der USA aus dem Marshallplan war daran geknüpft, dass die OEEC den wirtschaftlichen Wiederaufbau und die wirtschaftliche Zusammenarbeit der europäischen Länder förderte (vgl. Clemens et al. 2008, S. 76–82; OEEC 1948). Bildung war kein eigenständiges Thema der Organisation, jedoch wurden von Anfang an wirtschaftspolitische Themen mit bildungspolitisch relevanten Themen verknüpft. Die 1955 innerhalb der OEEC eingerichtete *European Productivity Agency* (EPA) sollte den „human factor in economic development“ (Papadopoulos 1994, S. 22) stärker gewichten und die wissenschaftlich-technische Ausbildung und angewandte Forschung fördern. Das im Nachgang des „Sputnik-Schocks“ gegründete OSTP (vgl. Kapitel 2.1, S. 26) führte die ersten „Country Reviews“, die sogenannten Länderexamen, zur Situation der naturwissenschaftlich-technischen Ausbildung durch (vgl. Papadopoulos 1994, S. 23ff.).

Da Ende der 1950er Jahre der wirtschaftliche Wiederaufbau Europas angestossen war und der weitere Nutzen der OEEC in Frage stand, wurde die Organisation 1961 in die OECD überführt und ihre Aktivität über Europa hinaus ausgeweitet (vgl. Carroll und Kellow 2011, S. 50ff.; Clemens et al. 2008, S. 142; Papadopoulos 1994, S. 21ff.). Die Konvention der OECD machte die Verbindung von Wirtschaft und

Bildung nun explizit, wodurch Bildung als Thema der Organisation fassbar und ihr Stellenwert innerhalb wirtschaftlicher Zwecke verortet wurde. Die Mitgliedsländer der OECD sollten „in the scientific and technological field, promote the development of their resources, encourage research and promote vocational training“ (OECD 1960). Der neue OECD-Generalsekretär, Thorkill Kristensen, stellte die Auffassung der OECD klar, dass Bildung, Wissenschaft, Arbeitskraft und soziale Fragen trotz ihrer geringeren politischen Relevanz ebenfalls wertvoll seien, „with education and science being singled out for special mention as of growing importance, especially as providing vital inputs if the economic growth target was to be achieved“ (Carroll und Kellow 2011, S. 52). Der wirtschaftliche Fortschritt wurde mit der Qualität eines spezifischen Bildungsgebiets – der naturwissenschaftlich-technischen Ausbildung, Forschung und Praxis – verbunden. Das Bildungsverständnis der OECD unterstand einer Makro-Humankapitalsicht, die Investitionen in Bildung als Faktor wirtschaftlichen Wachstums und den gebildeten Menschen als Humankapital eines Staates betrachtete (vgl. Henry 2001, S. 85). Damit war es, wenn auch in anderer Art als bei der UNESCO, ebenfalls zweckgebunden.

Die für das Bildungsverständnis der OECD zentrale Humankapitaltheorie entwickelte sich aus den Kapitaltheorien der klassischen Ökonomie (vgl. Fröhlich und Rehbein 2014; Pechar 2016; Streckeisen 2014). Der Kapitalbegriff wurde in den Wirtschaftswissenschaften vielfach problematisiert und modifiziert und im 18. Jahrhundert von David Hume zum ersten Mal mit sozialen Beziehungen verknüpft (vgl. Fröhlich und Rehbein 2014, S. 134). In den 1960er Jahren wurde Bildung im Zuge des allgemeinen Übergangs in eine „Wissengesellschaft“ (Pechar 2016, S. 19) zunehmend Gegenstand der ökonomischen Theorie. Prägend waren dabei Ökonomen aus Chicago, die die Humankapitaltheorie als Alternative zur klassischen Ökonomie entwickelten und im Bildungsbereich anwendeten (vgl. Streckeisen 2014, S. 198ff.). Ihr Kerngedanke bestand darin, dass erworbene Fähigkeiten und erworbenes Wissen „a product of deliberate investment“ darstellen und dass anzuerkennen sei, „that it has grown in Western societies at a much faster rate than conventional (nonhuman) capital, and that its growth may well be the most distinctive feature of the economic system“ (Schultz 1961, S. 1). In ihren theoretischen Schriften führten die Chicagoer Ökonomen zentrale Begriffe und Konzepte zum Zusammenhang von Humankapitaltheorie und Bildung ein, wie Bildungsinvestition, Effektivität und Output (vgl. Becker 1964; Schultz 1963). Um die Effektivität von Bildungsinvestitionen zu messen, seien Konzepte zur Qualität des „outputs“ (Schultz 1963, S. 12) erforderlich. Worin der Output genau bestand und was Investitionsentscheidungen folglich beeinflussen sollte, wurde in der Humankapitaltheorie unterschiedlich diskutiert. In der Empirie entwickelten sich Bildungsabschlüsse, Berufserfahrung oder leicht messbare kognitive Kompetenzen zu klassischen Messgrößen des Humankapitals (vgl. Pechar 2016, S. 44). In der Konzeption von Bildung als Humankapital wurde der Politik eine entscheidende Rolle zugewiesen. Sie

sollte über die Allokation von Ressourcen und über Investitionen entscheiden und die forschungsrelevanten Fragen aufstellen (vgl. Schultz 1963, S. 14ff.).

Der ökonomische Zugang zu Bildung wurde allerdings auch relativiert. Eine Schlüsselstelle findet sich bei Theodore Schultz, einem der Begründer der Humankapitaltheorie. Er räumt ein – wenn auch beiläufig, so doch zu Beginn seiner Ausführungen – dass weder alles, was Ökonomen an Bildung betrachten können, unbedingt wichtig, noch das, was sie nicht betrachten können, unwichtig sei (vgl. Schultz 1963, S. 1f.). Dieses Eingeständnis wurde jedoch eher von anderen Disziplinen als Gegenargument benutzt als von den Ökonomen selbst produktiv ausgearbeitet zu werden.

In den 1960er Jahren wurde der wirtschaftliche Wiederaufbau abgelöst von der Wirtschaftsexpansion und der gleichzeitig stattfindenden, auch von der Humankapitaltheorie getragenen Bildungsexpansion. Diese seit der Nachkriegszeit veränderten Herausforderungen lassen sich an der Veränderung der strukturellen Verankerung von Bildung innerhalb der OECD ablesen (vgl. Kapitel 2.1, S. 26). Sollte das *Committee for Scientific and Technical Personnel* (CSTP) der OECD noch Massnahmen zur Förderung der Schulbildung und der wissenschaftlichen Ausbildung im Bereich Naturwissenschaft und Technik erarbeiten (vgl. Papadopoulos 1994, S. 23), stand der naturwissenschaftlich-technische Nachwuchs gegen Ende der 1960er Jahre immer weniger im Fokus. Mit dem CERI legte die OECD ab 1968 einen Schwerpunkt auf die Verbesserung des Zusammenspiels von Bildung, Wirtschaft und Arbeitsmarkt (vgl. Schemmann 2007, S. 64). Sein Programm bestand in der Förderung und eigenständigen Durchführung von Bildungsforschung und innovativen Pilotversuchen und in der Förderung der Kooperation der Mitgliedsländer in diesem Bereich (vgl. OECD C 1967).

Mit der Rezession und der Jugendarbeitslosigkeit der 1970er Jahre brach eine neue Ära in der OECD an, in der Bildung immer stärker in Zusammenhang mit Fragen der Chancengerechtigkeit und des Zugangs zum Arbeitsmarkt gebracht wurde (vgl. Jakobi und Martens 2014b, S. 167; Papadopoulos 1994, S. 73ff.; Rizvi und Lingard 2009). Im Kontext der angespannten Wirtschaftslage verband die OECD ihre Humankapitalsicht auf Bildung mit sozialpolitischen Anliegen und betonte die Notwendigkeit von Weiterbildung und flexiblen Bildungswegen. Sie nahm das bislang von der UNESCO besetzte Thema des lebenslangen Lernens auf und interpretierte es zur „recurrent education“ um (vgl. Jakobi und Martens 2014b, S. 167). Im Unterschied zum Konzept der „permanent education“ der UNESCO betonte die OECD besonders die nachschulische Bildung (vgl. Papadopoulos 1994, S. 112ff.). Damit bot sie eine Antwort auf die spürbar gewordenen Herausforderungen der Globalisierung: „The apparent breakdown in the nexus between education and work strengthened the economic imperative in education, and placed education firmly within the discourse of human resource development for economic growth“ (Henry 2001, S. 64).

Die OECD fügte sich mit ihrem Programm in die Agenda des Neoliberalismus der 1980er Jahre ein, der im Bildungswesen die Rolle der Regierung zu verringern versuchte, die öffentliche Finanzierung zur Diskussion stellte und für die Privatisierung, Dezentralisierung und Deregulierung von Bildungsinstitutionen stand (vgl. Jones und Coleman 2005, S. 39). Die UNESCO wurde mit ihrer humanistischen Position und ihrem universellen Bildungsverständnis hingegen als unfokussiert und idealistisch kritisiert (vgl. ebd., S. 36ff.; Reuter 1999, S. 18; Kapitel 2.1, S. 25). Zudem geriet sie mit der Neuordnung ihrer damaligen drei Bildungsinstitute in eine institutionelle Krise (vgl. UIP 2002, S. 39f.). Endgültig ins Hintertreffen gegenüber der OECD brachte sie der finanzielle Rückzug der USA und Grossbritanniens Anfang der 1980er Jahre. Diese Entwicklungen zeigen, dass das an der Humankapitalsicht ausgerichtete Bildungsverständnis der OECD als die bessere Antwort auf die wirtschaftlichen und sozialen Fragen der 1970er und 1980er Jahre betrachtet wurde als die in der Tradition von Entwicklungshilfe und Friedenssicherung stehende Position der UNESCO.

In den 1980er Jahren kam zum Bildungsverständnis der OECD ein neuer Aspekt hinzu. Im Kontext des beginnenden technologischen Wandels und der verstärkten Globalisierung sollte Bildung auf eine offene und veränderbare Gesellschaft vorbereiten. Zum einen wurde Bildung flexibilisiert, da sie nicht mehr als Möglichkeit gesehen wurde, eine bestimmte gesellschaftliche Stellung zu erreichen, sondern „to prepare oneself for life within a society in which values, beliefs and social roles are fluid [...]“ (Winch und Gingell 2004, S. 95). Zum anderen wurde Bildung individualisiert, indem individuelle Motive höher als der erfolgreiche wirtschaftliche und gesellschaftliche Wandel gewichtet wurden. Das Bildungsverständnis, das 1984 am Ministertreffen der OECD ausgedrückt wurde, beinhaltete die Entwicklung der „capacity of *individuals* for continuous learning, creativity and self-reliance, thereby promoting their quality and flexibility in the labour market“ (Papadopoulos 1994, S. 174, Hervorh. i. O.). In der Flexibilisierung und der Individualisierung des Bildungsverständnisses zeigt sich eine Wiederaufnahme der Humankapitaltheorie, in der Bildung als Schlüssel für die individuelle Stellung auf dem Arbeitsmarkt und in der Gesellschaft betrachtet wurde (vgl. ebd.; Rizvi und Lingard 2009). Die Ausbildung spezifischer, individueller Fähigkeiten einer Person galt als beeinflussbare Möglichkeit, an der wissensbasierten Weltwirtschaft teilzunehmen. Dieser Fokus auf das Individuum kann als mikroökonomische Neuinterpretation der Humankapitaltheorie aufgefasst werden (vgl. Henry 2001, S. 99).

Die mit der Humankapitaltheorie verbreitete Vorstellung, die Effizienz von Bildungsinvestitionen messbar machen zu können, manifestierte sich in US-amerikanischen Leistungsmessungsinstrumenten und im Literacy-Konzept, das in den 1960er Jahren in den USA aufkam und für den *Young Adult Literacy Survey* (YALS) in den 1980er Jahren weiterentwickelt wurde (vgl. Kirsch et al. 2017, S. 287; Kirsch und Jungeblut 1986). Das Literacy-Konzept wandte sich vom gängigen Konzept der Literalität und Aliteralität ab, das an die Anzahl besuchter Schuljahre gekoppelt war, und definierte verschiedene Formen von

Literalität als Kontinua von „skills“. Diese gaben an, inwieweit Individuen ihre Ziele erreichen und ihr Wissen und Potential ausschöpfen können – unabhängig von schulischem Fächerwissen (vgl. Kirsch et al. 2017, S. 287; Kirsch und Jungeblut 1986, S. 7ff.; Rychen und Salganik 2003, S. 52; Salganik et al. 1999, S. 23ff.). Das Konzept war an das von der Humankapitaltheorie geprägte Bildungsverständnis der OECD anschlussfähig und wurde Ende der 1990er Jahre Grundlage der Leistungsmessungen der OECD (vgl. Kapitel 2.3, S. 52; Kapitel 6.4). Gleichzeitig entwickelte Weinert innerhalb der OECD-Aktivitäten den Kompetenzbegriff, der in vielen Merkmalen mit dem Literacy-Konzept übereinstimmte (vgl. S. 32). Aufgrund der unerwünschten Assoziation des Literacy-Konzepts mit der früheren Unterscheidung von Literalität und Aliteralität empfahl sich das Kompetenzkonzept als die bessere Alternative (vgl. Rychen und Salganik 2003, S. 53). Allerdings war das Literacy-Konzept Anfang der 2000er Jahre schon so stark in den Leistungsmessungen der OECD verankert, dass sich der Kompetenzbegriff auf internationaler Ebene nicht durchsetzte.

Fazit

Die Diskussionen um Bildung, die Grundlage der Wissensformierungen im Diskurs um Bildungsstandardisierung sind, standen in der Schweiz in der Tradition der deutschsprachigen Erziehungswissenschaft. Auf internationaler Ebene kamen die Diskussionen um Bildung hingegen erst mit der Entstehung der grossen, mit Bildung beschäftigten IOs auf. Sowohl in den deutschsprachigen als auch in den internationalen Diskussionen lösten die Entwicklungen der 1960er Jahre eine wesentliche Wende aus.

In den 1960er Jahren wurde die deutschsprachige Erziehungswissenschaft von der „realistischen Wendung“ (Roth 1963) erfasst: dem Aufschwung des von der Psychologie geprägten empirisch-analytischen Ansatzes. Nach 2000 war die Schweiz mit dem Projekt DeSeCo, der Rezeption der Klieme-Expertise und der Erstellung der Expertise des Pädagogischen Instituts der Universität Zürich an der Etablierung des Kompetenzkonzepts beteiligt. Damit war die Basis für das Bildungsverständnis gelegt, auf das die EDK die nationalen Bildungsstandards aufbaute. Im Kontext der kantonalen Harmonisierungsbestrebungen stellten Bildungsstandards den Schlüssel zur inneren Schulreform dar. Das Kompetenzkonzept bildete dabei den inhaltlichen Kern der Harmonisierung. Mit der Etablierung der Bildungsstandards wurden die Voraussetzungen dafür geschaffen, die programmatischen Absichten der empirischen Erziehungswissenschaft, vorgespurt durch die „realistische Wendung“, einzulösen.

Auf internationaler Ebene bewirkten der wirtschaftliche Aufschwung und die Bildungsexpansion der 1960er Jahre den Ausbau der Bildungsaktivitäten OECD unter der Perspektive der Humankapitaltheorie. Die Anpassung ihrer Perspektive an die sozialen Fragen der 1970er Jahre sowie die gleichzeitige Krise der UNESCO machten die OECD im Bildungsbereich zur prägenden Organisation im internationalen Raum. Ihr auf der Verbindung wirtschafts- und bildungspolitischer Anliegen beruhendes Bildungs-

verständnis gab die passenden Antworten auf die Herausforderungen der damaligen Zeit. In den 1980er Jahren gelang ihr mit der Flexibilisierung und Individualisierung ihres Verständnisses eine nochmalige Anpassung. Die nun mikroökonomisch gewendete Humankapitaltheorie manifestierte sich im Literacy-Konzept, das Grundlage der OECD-Leistungsmessungen wurde.

Auch wenn sich in der Schweiz im Diskurs um Bildungsstandardisierung das Bildungsverständnis der empirischen Erziehungswissenschaft durchsetzen konnte, wurden die bildungstheoretischen Auseinandersetzungen weiterhin auch von den anderen erziehungswissenschaftlichen Richtungen beeinflusst. Auf internationaler Ebene verengte sich die theoretische Diskussion hingegen zu der von der Humankapitaltheorie geprägten Position der OECD und deren Modifikationen.

2.3 Outputmessung als bildungspolitisches Steuerungsparadigma

Die Messung von Schülerinnen- und Schülerleistungen als Output des Bildungssystems ist in der Schweiz und auf internationaler Ebene zu einem bildungspolitischen Steuerungsparadigma geworden. Das Paradigma besteht in der Umsetzung eines bestimmten Outputverständnisses in Instrumente, die in einem Kreislauf aus Bildungsplanung und -steuerung stehen. Mit dem Einsatz der Instrumente ist die Intention bildungspolitisch verantwortlicher Akteure verbunden, Informationen und dadurch Steuerungsmacht zu erhalten.

Der Gedanke, wissenschaftliche Erkenntnisse zur Steuerung im Bildungswesen heranzuziehen, etablierte sich in den 1960er Jahren in der Schweiz und manifestierte sich in neuen Institutionen an der Schnittstelle von Verwaltung, Politik und Wissenschaft. Das dabei entstandene Steuerungsparadigma veränderte sich durch das *New Public Management* (NPM) der 1990er Jahre von einer Input- zu einer Outputsteuerung. Die Outputsteuerung verlieh den Schulen einerseits mehr Autonomie, verlangte ihnen andererseits aber auch Rechenschaft gegenüber der Bildungsverwaltung ab. Nach 2000 erwuchs aus der Auseinandersetzung mit internationalen Entwicklungen eine gesamtschweizerische Leistungsmessung, der das Kompetenzkonzept zugrunde lag.

Die Entwicklungen des Outputs zum massgebenden Indikator des internationalen Vergleichs und der international vergleichenden Outputmessung zum politischen Steuerungsparadigma lassen sich zu den Anfängen des psychologischen Testens und des US-amerikanischen „educational measurement“ zurückverfolgen. Darauf aufbauend wurde in den 1950er Jahren mit Large-Scale Assessments, gross angelegten Leistungsstudien, die Rechenschaftspflicht in das US-amerikanische Bildungswesen eingeführt. Einen weiteren Wegbereiter des datengestützten internationalen Vergleichs stellt die internationale Bildungsstatistik dar, in deren Kontext die UNESCO und die OECD ihre Bildungsaktivitäten entwickelten.

Steuerung des Schweizer Bildungswesens zwischen Verwaltung, Politik und Wissenschaft

Das Schweizer Bildungssystem und die Bildungsverwaltung erfuhren ab Ende der 1950er Jahre markante Veränderungen. Die Bildungsexpansion, der Reformdruck und die sich nach dem „Sputnik-Schock“ international verbreitende Wissenschaftsorientierung führten zu einer Öffnung und einem quantitativen Wachstum des Bildungssystems sowie zu einer Modernisierung, Professionalisierung und Aufgabenerweiterung der Verwaltung (vgl. Criblez 2007, S. 208; Gretler 2000, S. 115ff.). Die bis dahin wenig differenzierten kantonalen Bildungsverwaltungen wurden ausgebaut und übernahmen nicht mehr nur eine Überwachungs- und Kontrollfunktion, sondern betätigten sich auch in der inhaltlichen Gestaltung des Bildungswesens, indem sie Leistungen wie die Weiterbildung von Lehrpersonen erbrachten (vgl. Criblez 2012). In den Bildungsverwaltungen schlug sich die aufkommende Grundstimmung der Planbarkeit und Machbarkeit von Reformen nieder (vgl. Criblez 2007, S. 209). Mit der Ausdehnung staatlicher Verantwortlichkeiten auf den Bildungsbereich gewann die Rechenschaftslegung an Bedeutung: Exekutive und Verwaltung sammelten Informationen zum Bildungswesen, um einerseits die sachgemässe und effiziente Verwendung finanzieller Mittel nachzuweisen und andererseits den Ressourceneinsatz politisch-strategisch zu planen (vgl. Imig 2016). Das Wissen, das herangezogen wurde, um informierte Entscheidungen zur Lösung bildungspolitischer Probleme zu treffen, umfasste auch Erkenntnisse aus der wissenschaftlichen Forschung: „Information wurde dabei verstanden als wissenschaftlich fundierte, empirische Datensammlung und Verknüpfung dieser Daten zu Ursache-Wirkungs-Ketten mit dem Ziel einer Identifizierung politisch beeinflussbarer Faktoren“ (Kussau und Oertel 2001, S. 144).

Es entstand ein neuer Institutionentyp verwaltungsinterner Planungs- und Entwicklungsabteilungen, der in Abgrenzung zur universitären eine entscheidungsorientierte Forschung betrieb und Bildung aus der Perspektive der politischen Steuerung betrachtete (vgl. Gretler 2000, S. 116). Die ab der zweiten Hälfte der 1960er Jahre in den kantonalen Verwaltungen geschaffenen Bildungsplanungsstellen, pädagogischen Abteilungen bzw. späteren pädagogischen Arbeitsstellen übernahmen Aufgaben in den Bereichen Bildungsstatistik, -dokumentation und -planung (vgl. Criblez 2012, S. 122f.; Kussau und Oertel 2001). Mit der Einrichtung von Bildungsplanungsstellen wurden im Kontext der Ausweitung von Staatlichkeit die Erziehungsdirektionen von „neutralen Exekutivbehörden“ (Kussau und Oertel 2001, S. 146) zu Verwaltungsbehörden mit zentraler Informations- und Planungsfunktion.

Beispiele dieser Verwaltungsstellen sind das *Amt für Unterrichtsforschung und -planung* (AfU) in der Erziehungsdirektion des Kantons Bern, das in den 1990er Jahren das *International Assessment of Educational Progress* (IAEP) und TIMSS durchführte, und die *Pädagogische Abteilung* (PA) in der Erziehungsdirektion des Kantons Zürich. Die PA verband die Erhebung bildungsstatistischer Informationen

mit bildungsplanerischen Absichten. Sie wurde von Uri Peter Trier aufgebaut, der ab Ende der 1960er Jahre mit seinen Ämtern als Leiter der PA der Zürcher Erziehungsdirektion, Präsident der *Pädagogischen Kommission* der EDK, Mitglied des leitenden Ausschusses der SKBF und Schweizer Delegierter im CERI *Comité Directeur* bzw. *CERI Governing Board* (CERI CD) (vgl. Rothen 2016, S. 299ff.) eine zentrale Figur des Schweizerischen Bildungswesens darstellte und in dessen Funktionen sich der „hybride[...] Status zwischen Wissenschaft, Verwaltung und Politik“ (Criblez 2012, S. 123) der Bildungsplanungsstellen manifestierte. Das Spannungsfeld von Wissenschaft und Politik zeigte sich darin, dass die Bildungsplanungsstellen die Politik mit nicht immer politisch opportunen Erkenntnissen der Wissenschaft konfrontierten und die Wissenschaft mit der Notwendigkeit, Informationen verständlich und praktisch umsetzbar zu vermitteln (vgl. Kussau und Oertel 2001, S. 158). Auch der 1965 von Walo Hutmacher im Erziehungsdepartement des Kantons Genf gegründete *Service de la recherche sociologique* (SRS) stand an der Schnittstelle von Wissenschaft und Verwaltung (vgl. Eberle und Reichle 2018, S. 354). Einerseits setzte Hutmacher als Bildungssoziologe mit dem SRS Akzente in der Wissenschaft, andererseits stand er als Leiter einer kantonalen Institution, Präsident der *Subkommission für Schulstatistik* der EDK und Nachfolger von Uri Peter Trier im CERI CD (vgl. Kapitel 5.1) auch im Zentrum der damaligen Bildungsverwaltung.

Parallel zur Entstehung der verwaltungsinternen Bildungsplanungsstellen spielte sich im Bildungsbereich die Kompetenzaushandlung zwischen Bund und EDK ab (vgl. Kapitel 2.1, S. 21). Unter dem Planbarkeits- und Wissenschaftlichkeitspostulat der 1960er Jahre gehörte dazu auch die Aushandlung bildungsstatistischer Kompetenzen. Nachdem die Bemühungen der EDK, einheitliche schulstatistische Erhebungen in den Kantonen zu verankern, gescheitert waren, bereitete sie die Entscheidung vor, die Erhebungen durch das *Eidgenössische Statistische Amt* (ESTA) durchführen zu lassen (vgl. Criblez 2007, S. 215). Das Bundesgesetz über schulstatistische Erhebungen siedelte die Bildungsstatistik 1973 auf Bundesebene an. Es stellte einen wesentlichen Schritt dar, der interkantonale und später auch internationale Vergleiche im Bildungsbereich ermöglichen sollte. Zudem setzte sich auf Bundesebene Anfang der 1970er Jahre der *Schweizerische Wissenschaftsrat* (SWR), 1965 als beratendes Gremium des Bundesrates eingerichtet, für die Schaffung der SKBF und der *Schweizerischen Gesellschaft für Bildungsforschung* (SGBF) ein. Die SKBF und die SGBF sollten an den Schnittstellen von Verwaltung, Politik und Wissenschaft die Bildungsforschung vorantreiben und zur Grundlage kantonalen und gesamtschweizerischer bildungspolitischer Entscheidungen machen (vgl. ebd., S. 217f.; Gretler 2000, S. 124).

Bereits Mitte der 1970er Jahre zeigte sich, dass die Verbindung von Bildungsforschung und Bildungsplanung die Verwaltung zwar wachsen liess, das generierte Wissen jedoch die bildungspolitischen Entscheidungen nicht beeinflusste (vgl. Rothen 2016, S. 312). Die Anforderungen des wissenschaftlichen und des politischen Systems liessen sich nur schwer vereinbaren, was schliesslich zu einer

Vertrauenskrise zwischen Bildungsforschung und Bildungspolitik führte (vgl. Criblez 2007, S. 210). Gleichzeitig waren im deutschsprachigen Raum auch Schulreform und Schultheorie in eine Krise geraten (vgl. Rolff 1988), da sich die wissenschaftlichen Erkenntnisse zur Schulwirksamkeit mit der damaligen Inputsteuerung von Schulreformen kaum in die Praxis umsetzen liessen (vgl. Criblez et al. 2009, S. 64). Um Wirkungsaussagen zu treffen und Schulentwicklung zu betreiben, hatten Bildungsverwaltungen bis dahin den Zugang über den Input wie Vorschriften und Ressourcenzuweisungen genutzt. Sie erstellten Datensätze und Übersichten zur Lage der Schulen, entwickelten Konzepte und erprobten neue Verfahren und Instrumente, die auf Inputinformationen beruhten und wiederum auf den Input abzielten (vgl. Rolff 1988, S. 1). Die 1980er Jahre stellen eine „Latenzphase“ (Criblez 2007, S. 206) dar, in der der institutionelle Ausbau der Akteure im Bildungswesen stagnierte. Vor einem weiteren Ausbau musste das Vertrauen zwischen Verwaltung, Politik, Wissenschaft und Schulpraxis zunächst wiederhergestellt werden (vgl. Gretler 2000, S. 126). In dieser Zeit begann die Verwaltung, sich selbstreflexiv mit den Wirkungen ihrer Schulentwicklungsmassnahmen zu beschäftigen (vgl. Criblez 2012, S. 124).

Das Verhältnis von Schulentwicklung und Verwaltung wurde ab Mitte der 1990er Jahre vom NPM geprägt. Im Zentrum der Schulentwicklung stand die „Schulqualität“ – ein Begriff, der um 1980 in der deutschsprachigen Erforschung des Schulsystems aufgekommen war und sich als umfassendes Verständnis von Input-, Prozess- und Outputqualität Mitte der 1990er Jahre in der Schweiz etablierte (vgl. Büeler 1996, S. 95; Rolff 1995, S. 38). Im Kontext des NPM wurde die Schule als teilautonom verstanden. Anders als bisher sollte die strategische Steuerung durch die Verwaltung darin bestehen, die Schulen über Zielvorgaben und die Überprüfung des schulischen „Outputs“ zur selbstständigen Weiterentwicklung zu motivieren (vgl. Dubs 2005, S. 43ff.; Peek 2001, S. 323). Indem sie ihre Steuerung auf den Output verlagerte, wollte die auf Wirkung zielende Verwaltung mehr Freiraum in der Verwendung von Ressourcen, also des Inputs, und in der Ausgestaltung von Prozessen gewähren und damit die Motivation und die Leistung der Schulen steigern: „Die wirkungsorientierte Verwaltungsführung kann als umfassender Managementansatz verstanden werden, der die leistungs- und motivationshemmenden Elemente des politisch-administrativen Systems durch moderne Führungssysteme, -strukturen und -instrumente ersetzt. Grundelement ist eine Verlagerung der Steuerung von den Mitteln (Input) zu den Leistungen (Output) und Wirkungen (Outcome, Impact)“ (Schedler 1995, S. 17). Das Steuerungsmodell des NPM bedeutete ein Neuansatz der inneren Schulreform, der den Schulen grössere Autonomie geben und ihre Handlungsspielräume stärken sollte (vgl. Rolff 1995, S. 38). Über die *externe* Evaluation des Outputs führte das NPM aber auch eine neue Form der Rechenschaftslegung ein, die bildungspolitisches Steuerungswissen und damit auch Macht genieren sollte. Während Evaluationen zur Schul- und Unterrichtsentwicklung bislang vornehmlich intern durchgeführt und rezipiert wurden, gewannen mit dem NPM externe Evaluationen an Bedeutung. Im Unterschied zu den

bisherigen Selbstevaluationen bezogen sich die Fremdevaluationen nicht unbedingt auf einzelne Schulen oder Klassen, sondern liessen Aussagen über das Bildungswesen eines ganzen Kantons und darüber hinaus zu (vgl. Bos und Neville Postlethwaite 2001, S. 264ff.). Der damalige Erziehungsdirektor des Kantons Zürich, Ernst Buschor, erklärte Evaluationen zum „Standardinstrumentarium der politischen Führung“ (Buschor 2001b) und Teil der Zürcher Bildungspolitik. Durch die Übertragung der Prinzipien der Zürcher Verwaltungsreform auf die Schulen erhoffte er sich eine raschere und systematischere Entwicklung von Schulprojekten (vgl. ebd., S. 122).

Nach der institutionellen Stagnation der 1980er Jahre können die externe Schulevaluation und die Schulleitungen, die im Kontext des NPM als neue Akteure im Bildungssystem eingeführt wurden, als neue Wachstumsfaktoren interpretiert werden (vgl. Criblez 2012, S. 126). Daneben entstanden universitäre Forschungsdienstleistungsstellen wie die *Forschungsstelle für Schulpädagogik und Fachdidaktik* (FSF) an der Universität Bern, eine Institution gleichen Namens an der Universität Basel und der *Forschungsbereich Schulqualität und Schulentwicklung* (FS&S) sowie das *Kompetenzzentrum für Bildungsevaluation und Leistungsmessung* (KBL) an der Universität Zürich (vgl. Gretler 2000, S. 199ff.). Des Weiteren entwickelten sich kleine private Institutionen der Bildungsforschung und -entwicklung sowie Gesellschaften und Institutionen, die die Zusammenarbeit im Bildungsbereich fördern sollten (vgl. ebd., S. 122ff.). Zu letzteren zählen die 1991 gegründete *Schweizerische Koordinationskonferenz Bildungsforschung* (CORECHED) zur Kooperation von Bund und Kantonen in der Bildungsforschung und die 1992 gegründete *Schweizerische Konferenz der Leiter/innen von Stellen für Bildungsplanung, Schulentwicklung und Bildungsforschung* (CODICRE) zur Kooperation verwaltungsinterner Institutionen. Die CODICRE war ab 1997 als sogenannte Fachkonferenz auch mit der EDK verbunden (vgl. ebd., S. 125).

Dass der Anteil an Schulwirkungsforschung in der Schweiz ab Mitte der 1990er Jahre markant stieg, hing wesentlich mit dem zwischen 1993 und 1999 durchgeführten *Nationalen Forschungsprogramm 33* (NFP 33) des *Schweizerischen Nationalfonds* (SNF), „Die Wirksamkeit unserer Bildungssysteme angesichts der demographischen und technologischen Entwicklung und angesichts der Probleme der mehrsprachigen Schweiz“, zusammen (vgl. Gretler 2000, S. 135). Mit Uri Peter Trier als Leiter und Walo Hutmacher als Präsident waren zwei Personen für das NFP 33 verantwortlich (vgl. SNF 2018), die das Programm durch ihr Netzwerk im Schnittbereich von Bildungsforschung und Bildungsverwaltung ansiedeln konnten.

Die Entstehung der neuen Akteure und das mit dem NPM in den Verwaltungen Einzug haltende marktwirtschaftliche Denken führten ab Mitte der 1990er Jahre zur Restrukturierung der verwaltungs-internen Bildungsplanungen. Mit der Neupositionierung der Bildungsplanungsstellen wurden Aufträge im Bereich der Bildungsforschung häufiger an andere verwaltungsinterne oder externe Stellen wie die

neu entstandenen Pädagogischen Hochschulen vergeben. Mit diesen Veränderungen verloren die Bildungsplanungsstellen ihre bisherige Alleinstellung und die Ansiedlung der anwendungsorientierten, politisch motivierten Forschung innerhalb der Verwaltungen war in Frage gestellt (vgl. Gretler 2000, S. 123f.).

In den 1990er Jahren öffnete sich der bildungspolitische Diskurs in der Schweiz internationalen Einflüssen und die Schweiz beteiligte sich an diversen internationalen Vergleichsstudien (vgl. Kapitel 2.1, S. 23). Die CORECHED machte die internationale Leistungsmessung zu einem zentralen Thema jener Zeit und sorgte, wenn auch in bescheidenem Rahmen, für die Koordination mit internationalen Projekten (vgl. Criblez 2007, S. 222; Gretler 2000, S. 136). Im Jahr 2000 leitete das *Bundesamt für Statistik* (BFS), das seine Bildungsstatistik an internationalen Standards auszurichten begann, die nationale Durchführung der ersten PISA-Erhebung (vgl. Kapitel 6.5). Es konnte auch für die Schweiz gelten, wenn die OECD zu Beginn der 1990er Jahre in ihren Mitgliedsländern ein „noch nie dagewesene[s] Interesse“ der Politik und das „tiefe Unbehagen über das Funktionieren von Schulsystemen“ konstatierte (OECD 1991, S. 19): „In einer Anzahl von OECD-Mitgliedstaaten wurde die Bildung deutlich ‚politisiert‘. Es gibt keinen klaren sozialen Konsens mehr über Bildungsziele. Die Entscheidungsfindung im Bildungsbereich geriet in einer ganzen Anzahl von OECD-Mitgliedstaaten in die vorderste Front nationaler Politik“ (ebd.). Für die OECD ergab sich daraus die Notwendigkeit, Bildungsziele auf nationaler Ebene zu klären, „wenn auch mit Hilfe von internationalen Erkenntnissen und Beweismaterial“ (ebd., S. 33). Dieser Appell an nationale politische Entscheidungsträger sollte zwei Jahrzehnte später in der Schweiz Realität werden (vgl. Kapitel 7).

Das in PISA angewendete Literacy-Konzept wurde im deutschen Sprachraum aufgegriffen und als Kompetenzkonzept an bisherige Diskussionen der deutschsprachigen Erziehungswissenschaft anschlussfähig gemacht (vgl. Kapitel 2.2, S. 32). Es bildete auch in der Schweiz die Grundlage zur Entwicklung nationaler Bildungsziele und darauf aufbauender Evaluationsinstrumente (vgl. Klieme et al. 2003; Oelkers und Reusser 2008). Damit war eine Veränderung des Fokus' von Schulentwicklung verbunden. Schulqualität wurde in den deutschsprachigen Publikationen zwar immer noch als allgemeine Zielgrösse von Schulentwicklung behandelt, allerdings wurden Kompetenzen bzw. Leistungen zur zentralen, wenn nicht alleinigen Grösse des Outputs und Kompetenzmessung zum Hebel der Steuerung: „In der Bildungspolitik und der Bildungsverwaltung haben TIMSS und PISA eine grundsätzliche Wende eingeleitet. Wurde unser Bildungssystem bislang ausschliesslich durch den ‚Input‘ gesteuert [...], so ist nun immer häufiger davon die Rede, die Bildungspolitik und die Schulentwicklung sollten sich am ‚Output‘ orientieren, d.h. an den *Leistungen der Schule, vor allem an den Lernergebnissen der Schülerinnen und Schüler*. [...] Der Output wird somit zum entscheidenden Bezugspunkt für die Beurteilung des Schulsystems und für Massnahmen zur Verbesserung und Weiterentwicklung“ (Klieme et al. 2003, S. 11f.,

Hervorh. S. E.). Diese Position wird auf den Punkt gebracht, wenn es heisst, dass es bei der Entwicklung von Schul- und Unterrichtsqualität durch Systemsteuerung im Kern darum gehe, „von einer Inputsteuerung zu einer Outputsteuerung überzugehen und die Schule als verantwortungstragenden ‚Betrieb‘ der ‚Produktion von Schulleistungen‘ zu stärken“ (Fend 2008, S. 108, Hervorh. S. E.). Der aus dem NPM stammende Outputbegriff wurde im Kontext der Entwicklung nationaler Bildungsziele nicht mehr auf mehrere Aspekte des Schul- und Unterrichtswesens bezogen und als *ein* Element im Kreislauf der Entwicklung von Schulqualität verstanden, sondern zu den messbaren Leistungen der Schülerinnen und Schüler zugespitzt. Mit dem an das Literacy-Konzept der OECD angelehnten Kompetenzkonzept und der Entwicklung darauf basierender nationaler Bildungsziele, die mit Leistungsmessungen überprüft und mit Hilfe internationalen „Beweismaterials“ in einen grösseren Zusammenhang gestellt werden konnten, wurde die Art und Weise, wie die OECD Bildungsstandardisierung praktizierte, im deutschsprachigen Raum übernommen.

Die Erhebung international vergleichbarer Leistungsdaten gaben der Systemsteuerung im Bildungswesen Auftrieb (vgl. Fend 2008). Die laut der OECD „vorderste Front“ nationaler Politik erhielt Informationen, die Aussagen zum nationalen Bildungswesen erlaubten und als neue Steuerungsmöglichkeit des nationalen Bildungssystems betrachtet wurden. Im stark föderalistisch geprägten Bildungswesen der Schweiz stellte sich dabei die Frage, welcher Akteur bzw. welche Akteure nationale bzw. gesamtschweizerische Bildungspolitik betreiben sollten (vgl. Kapitel 6.6; Kapitel 7.6). Hinter der Frage stand die Auffassung, dass eine Modernisierung des Schulwesens nur möglich sei, „wenn auch geeignete Konzepte für die staatliche Steuerung des Schulsystems zur Verfügung stehen, mit denen die notwendigen Veränderungen vorangetrieben werden“ (Koch und Gräsel 2004, S. 3). Damit sind die Herausforderungen angedeutet, die sich aus Leistungsmessungen ergaben: Zur Systemsteuerung waren nicht nur Informationen aus der Outputmessung notwendig, sondern auch eine geeignete Verarbeitung der nun verfügbaren Informationen, darauf bezogene Umsetzungsmassnahmen und klar bezeichnete Akteure und Verantwortlichkeiten.

Neben der nationalen Steuerung waren auch die Bedeutung der Leistungsmessung für die Schul- und Unterrichtspraxis und die Beteiligung der Praxis an der Steuerung ungeklärt. Für den Nutzen von Standardisierung und Leistungsmessung sprachen sich „vor allem die Bildungsadministration und die empirische Bildungsforschung [aus], während viele Lehrerinnen und Lehrer und Teile der Fachdidaktik darin auch oder eher Probleme“ sahen (Becker-Mrotzek 2012, S. 272). Auch aus wissenschaftlicher Sicht genügte eine Steuerung nur über den Output nicht, um Wirkungen auf Schul- und Unterrichtsebene zu erzielen: „Die Daten müssen in das Praxisfeld rückübersetzt werden, aus ‚Output‘, anders gesagt, müssen wieder ‚Input‘ und qualitätsvolle Prozesse werden“ (Oelkers und Reusser 2008, S. 7f.). Die Herausforderung für die Schulpraxis bestand darin, Leistungstests zur „passgenauen Adaption der

Unterrichtsgestaltung“ (Schwabe 2012, S. 51) und zur Schulentwicklung einzusetzen. Sowohl für die Praxis als auch für die Politik und die Verwaltung stellte sich die Herausforderung, „mit punktuellen zentralen Lernstandserhebungen und Abschlussprüfungen, die das Erreichen der Standards überprüfen und sicherstellen sollen“ (Becker-Mrotzek 2012, S. 276) Rechenschaftslegung zu betreiben und durch geeignete Massnahmen Entwicklungen des Bildungswesens in Gang zu bringen.

Steuerung durch den internationalen Vergleich des Outputs

Internationale Leistungsmessungen stehen in der Entwicklungslinie des „educational measurement“ – Leistungsmessung im schulischen Kontext, deren Wurzeln in der experimentellen Psychologie des 19. Jahrhunderts liegen (vgl. Wells und Faulkner-Bond 2016). In der Erforschung des Geistes bzw. der Intelligenz entwickelte sich im späten 18. Jahrhundert in England eine statistisch-psychologische Herangehensweise, um individuelle Unterschiede objektiv messbar zu machen, während in Deutschland mentale Prozesse eher auf experimentelle, medizinisch-psychologische Art erforscht wurden (vgl. Cohen und Swerdlik 2009, S. 37; Gregory 2011, S. 43f.). Über einzelne Personen fand ein Transfer der dabei gewonnenen Erkenntnisse und entwickelten Untersuchungsmethoden von Europa in die USA statt (vgl. Gregory 2011, S. 45). Ein entscheidender Schritt war die in Frankreich 1905 entwickelte Binet-Simon-Skala, die psychologische Tests zu einer neuen inhaltlichen Qualität brachte und in den politischen Kontext stellte. Die Skala stützte sich auf das in den USA entstandene Konzept höherer mentaler Prozesse und operationalisierte die Schritte geistiger Entwicklung durch Aufgaben zu Gedächtnis, Vokabular, Allgemeinwissen und Problemlösen (vgl. ebd., S. 46ff.; Musial et al. 2009, S. 50). Der auf Grundlage der Binet-Simon-Skala entwickelte Test wurde in Paris verwendet, um zu prognostizieren, ob Kinder dem regulären Unterricht in der in Frankreich neu eingeführten obligatorischen Schule folgen konnten oder ob sie Spezialklassen zugewiesen werden mussten (vgl. Gregory 2011, S. 50ff.; Thorndike und Thorndike-Christ 2010, S. 3). Mit seiner Selektions- und Allokationsfunktion, die von der Bildungsverwaltung als Steuerungsmittel genutzt wurde, trug der Anfang des 20. Jahrhunderts verwendete Test bereits wesentliche Merkmale heute eingesetzter Leistungstests. Die Skala erlangte grosse Popularität und wurde 1916 in den USA an der Stanford University um das Konzept des Intelligenzquotienten erweitert. Die nun als Stanford-Binet bezeichnete Skala war Ausgangspunkt eines Tests, der in den USA mit Hilfe eines umfassenden Samples standardisiert und zu grosser Verbreitung gebracht wurde, was die Intelligenzmessung auf ein neues Niveau hob (vgl. Gregory 2011, S. 52ff.).

Die Entwicklung des „educational measurement“ wurde seit Beginn des 20. Jahrhunderts vor allem in den USA vorangetrieben. Wesentliche Impulse gingen zunächst vom Einsatz psychologischer Tests für militärische Zwecke aus. Im Kontext des Eintritts der USA in den ersten Weltkrieg entwickelte der damalige Präsident der *American Psychological Association* (APA) die Tests „Army Alpha“ und „Army

Beta“, die zu Prototypen von Gruppentests wurden und Vorläufer der späteren Large-Scale Assessments darstellten (vgl. Geisinger und Usher-Tate 2016, S. 8; Gregory 2011, S. 58ff.). Nach dem Ersten Weltkrieg wurden die psychologischen Tests aus dem militärischen Umfeld herausgelöst. Auf Grundlage des „Army Alpha“-Tests entstand 1925 der selektionsorientierte *Scholastic Aptitude Test* (SAT), der Zulassungen zum College stärker normierte (vgl. Geisinger und Usher-Tate 2016, S. 9; Gregory 2011, S. 61). Neben der Selektionsfunktion der Leistungsmessung entwickelte sich in den USA in den 1910er Jahren Leistungsmessung als Form der Rechenschaftslegung. Im Zusammenhang mit den entstehenden Gruppentests und vor dem Hintergrund des „school-based efficiency movements“ (Madaus und O'Dwyer 1999, S. 693) kam die Idee auf, die Schuldistrikte über die Messung ihrer Effizienz Rechenschaft über ihren Ressourceneinsatz ablegen zu lassen. Um Tests zur Effizienzmessung durchführen und auswerten zu können, entfernte man sich vom Format des „written essays“, das bisher zur Prüfung des Wissens und der Fähigkeiten von Schülerinnen und Schülern üblich war. Stattdessen wurden normierte Formate wie die Kurzantwort und Multiple Choice eingeführt (vgl. ebd.), die zum Standard heutiger Leistungsmessungen gehören. Mit dem SAT, der ebenfalls normierte Antwortformate enthielt, wurde in den 1930er Jahren erstmalig die Möglichkeit genutzt, Tests maschinell auszuwerten (vgl. Gregory 2011, S. 61).

Das „educational measurement“ wurde in den USA ab den 1950er Jahren durch aufkommende und politisch vorangetriebene Large-Scale Assessments stark verbreitet und ab den 1960er Jahren systematisch mit Rechenschaftslegung verbunden. Diese Entwicklung bereitete den Weg für die späteren international vergleichenden Leistungsmessungen wie PISA. Nach dem „Sputnik-Schock“ wurde in den USA 1958 der *National Defense Education Act* (NDEA) erlassen, mit dem die Bundesstaaten durch finanzielle Zuschüsse animiert wurden, Tests einzusetzen, um begabte Schülerinnen und Schüler für eine höhere Ausbildung ausfindig zu machen (vgl. U. S. Congress 1958). Diese politische Direktive löste die Verbreitung von Large-Scale Assessments in US-amerikanischen Schulen aus (vgl. Cohen und Swerdlik 2009, S. 55; Tröhler 2011, S. 251). Auch im Hochschulwesen gewannen standardisierte Eintrittstests an Bedeutung, da sich die Anzahl der Studierenden an Colleges durch den Zulauf von Soldaten nach dem Zweiten Weltkrieg stark erhöht hatte. Neben dem SAT wurde ab Ende der 1950er Jahre das *American College Testing* (ACT) eingesetzt (vgl. Geisinger und Usher-Tate 2016, S. 9f.). Bis Mitte der 1960er Jahren entstanden in einer regelrechten „Battery Period“ (Thorndike und Thorndike-Christ 2010, S. 5) immer mehr Testbatterien und Taxonomien und der Einsatz „of nationally normed, commercially prepared tests to assess student progress became a common feature of school life. [...] Testing became part of the American way of life“ (ebd., S. 6). Auch auf internationaler Ebene fanden ab Ende der 1950er Jahre erste vergleichende Leistungsmessungen statt. Vorreiter war dabei die IEA, die

als erste Studie die *Pilot Twelve-Country Study* und später die *First International Mathematics Study* (FIMS) durchführte (vgl. Carvalho 2009, S. 29; Goy et al. 2008, S. 79f.).

Im selben Zeitraum veranlasste die immer stärker spürbare sozioökonomische Schere in der Bevölkerung die US-Regierung zu einem umfassenden Reformprogramm. Damit begann das „age of accountability“ (Thorndike und Thorndike-Christ 2010, S. 6), in dem sich die Rechenschaftslegung durch Testergebnisse breit etablierte (vgl. Linn 2016, S. 308). Mit dem *Elementary and Secondary Education Act* (ESEA) wurde ein Finanzierungsprogramm für Schulen eingerichtet, um Kinder aus einkommensschwachen Familien zu unterstützen. Die Schulen mussten in regelmässigen Berichten gegenüber der staatlichen Behörde Rechenschaft über den Erfolg des Programms ablegen und dabei auch „information relating to the educational achievement of students participating in programs carried out under this title“ liefern (U. S. Congress 1965). Der Siegeszug der schulischen Leistungsmessung in den USA war auch von kritischen Stimmen begleitet (vgl. Thorndike und Thorndike-Christ 2010, S. 6). Mitte der 1970er Jahre läutete die Kritik von David McClelland, Psychologe an der Harvard University, die Verschiebung des inhaltlichen Fokus‘ von Intelligenz auf Kompetenz und damit den Beginn des kriteriumorientierten Testens ein (vgl. Kapitel 2.2, S. 32). Die von McClelland postulierten Punkte finden sich in den Diskussionen um PISA wieder und prägen auch heute noch die Auseinandersetzungen um Leistungsmessungen (vgl. McClelland 1973).

Mit der Expertise „A Nation at Risk“ (vgl. Kapitel 2.1, S. 27) brach Mitte der 1980er Jahre eine neue Ära der Rechenschaftslegung an, die einen Wendepunkt in der US-amerikanischen Bildungspolitik darstellte (vgl. Geisinger und Usher-Tate 2016, S. 14; Linn 2016, S. 308f.; Kapitel 6.2). Der Grundstein dieser Ära wurde mit der Einrichtung eines *National Education Standards and Improvement Councils* und eines *National Skill Standards Board* gelegt, die „skill standards“ entwickeln und überprüfen sollten (vgl. U. S. Congress 1994). Die neue Qualität der Rechenschaftslegung bestand in der Verbindung von Standards mit „high stakes“. Die von vielen Staaten an den Schulen eingeführten „high stakes“-Prüfungen knüpften an das Erreichen von Vorgaben positive und negative Sanktionen für Schulen und für Verantwortliche im Bildungswesen (vgl. Geisinger und Usher-Tate 2016, S. 15; Linn 2016, S. 309). Über die Revisionen des ESEA zum *Goals 2000: Educate America Act* (Goals 2000) im Jahr 1994 und zum *No Child Left Behind Act* (NCLB) im Jahr 2001 wurde die Bildungspolitik der Rechenschaftslegung fortgesetzt (vgl. U. S. Congress 1994, 2001). Eine weitere Entwicklung dieser Politik stellen die 2010 publizierten, nationalen *Common Core Standards* (CCS) dar (vgl. Hartong 2015; Lane 2016, S. 363; Linn 2016, 313ff.). Die in den CCS definierten „higher-order learning and problem-solving skills that may be necessary to be ready for college and the work place“ (Linn 2016, S. 313) sollten durch zwei überstaatliche Konsortien mit neu zu entwickelnden Leistungstests überprüft werden. Die 2009 lancierte Regierungsinitiative „Race to the Top“ (vgl. Hartong 2015, S. 21f.) und der den NCLB ersetzende *Every Student*

Succeeds Act (ESSA) von 2015 (vgl. U. S. Congress 2015) sind weitere Schritte in der Verfestigung der an Leistungsmessungen und Leistungssteigerungen gekoppelten Finanzierungs- und Rechenschaftssysteme im Bildungswesen der USA.

Die Entwicklungen in den USA haben die international vergleichende Leistungsmessung im 20. Jahrhundert massgeblich geprägt und befördert. Das Interesse an international vergleichbaren Daten im Bildungsbereich kann jedoch bereits auf die Etablierung erster nationaler statistischer Büros und Gesellschaften zurückgeführt werden, die ab Mitte des 19. Jahrhunderts den internationalen Austausch suchten (vgl. Nixon 1960, S. 5). In Brüssel fand 1853 der erste internationale statistische Kongress statt, der ab 1885 vom neuen, in London gegründeten *International Statistical Institute* (ISI) organisiert wurde (vgl. ebd., S. 11ff.; Smyth 2008, S. 7). Vorangetrieben wurde die Entwicklung der internationalen Bildungsstatistik durch den Aufbau internationaler Beziehungen nach dem Ersten Weltkrieg. Auf Frankreichs Vorschlag gründete der Völkerbund 1922 das *International Committee on Intellectual Cooperation* (CICI) mit dem *International Institute of Intellectual Cooperation* (IIIC) in Paris als Exekutive. Das IIIC legte 1926 in Kooperation mit dem ISI erste statistische Tabellen vor, die nationalen Erhebungen und internationalen Zusammenstellungen statistischer Daten in den Bereichen Bildung, Wissenschaft und Kultur dienen sollten (vgl. Smyth 2008, S. 7f.). Gleichzeitig wurde das BIE in Genf als privates und unabhängiges Informations- und Dokumentationszentrum gegründet, das ebenfalls Kontakte zum Völkerbund sowie zu Bildungsministerien unterhielt (vgl. Fernig 1993, S. 2). Unter der Leitung von Jean Piaget begann es Anfang der 1930er Jahre, nationale bildungsstatistische Daten zu sammeln und in „*International Yearbooks of Education*“ zu publizieren. Bereits bei diesen ersten Versuchen, Daten zusammenzutragen, die auf länderspezifischen Erhebungen und Kategorisierungen beruhten, war den internationalen statistischen Organisationen die Schwierigkeit der Vergleichbarkeit der Daten bewusst (vgl. ebd., S. 3; Smyth 2008, S. 10).

Nach der Gründung der UNESCO, zu deren Aufgabenbereich auch der Aufbau von Kooperationen im Bereich Statistik gehörte (vgl. UNESCO 1945), wurden 1946 das IIIC und 1969 das BIE in die UNESCO integriert (vgl. Fernig 1993, S. 4ff.). Das 1950 eingerichtete statistische Büro der UNESCO publizierte 1958 „*Recommendations concerning the International Standardization of Educational Statistics*“ als Vorläufer der späteren *International Standard Classification of Education* (ISCED) (vgl. Smyth 2008, S. 15ff.). Die Empfehlungen umfassten Definitionen, Klassifikationen, Messmethoden und Tabellen zur Aufbereitung von Informationen zu Illiteralität, Bildungsbeteiligung der Bevölkerung, Bildungseinrichtungen und Bildungsfinanzierung (vgl. UNESCO 1958). Ihre jährlich durchgeführten Fragebogenerhebungen gab die UNESCO zunächst in der Reihe „*Basic Facts and Figures*“ und ab 1963 im „*Statistical Yearbook*“ heraus (vgl. Smyth 2008, S. 26). Die OECD hatte laut ihrer Konvention zwar keinen expliziten Auftrag im statistischen Bereich, jedoch kann die Aufforderung an die Mitgliedsländer „[to] keep each

other informed and furnish the Organisation with the information necessary for the accomplishment of its tasks“ (OECD 1960) als Grundlage für Datensammlungen verstanden werden. Das 1964 publizierte „Green Biik“ zur Investitionsplanung im Bildungsbereich stellt einen frühen Versuch der OECD dar, international vergleichbare statistische Bildungsindikatoren zu entwickeln. Wie die ersten internationalen statistischen Organisationen kämpften auch die UNESCO und die OECD mit der Schwierigkeit, dass die an sie gelieferten Daten durch ihre nationale Prägung, ihre Lückenhaftigkeit und mangelnde Qualität kaum vergleichbar und damit für den politischen Prozess nicht verwendbar waren (vgl. Jakobi und Martens 2014b, S. 168f.; Lundgren 2011, S. 26; Martens 2007, S. 45ff.).

Ab den 1960er Jahren wirkte sich der vom „Sputnik-Schock“ geschürte Bedarf an naturwissenschaftlich-technischem Personal auf die internationale Bildungsstatistik aus. Das statistische Büro der UNESCO arbeitete über ein Jahrzehnt an der Verknüpfung seines Klassifikationssystems mit bestehenden Klassifikationen zur Erhebung von Arbeitskräften und wirtschaftlichen Aktivitäten (vgl. Smyth 2008, S. 27f.). In diesem Zeitraum schlug der bisherige Glaube an die Erklärungskraft der Zahlen, die die Sozialforschung produzierte, in Skepsis der politisch Verantwortlichen um. Die Wiederaufnahme der Humankapitaltheorie in den 1980er Jahren war begleitet von einer Schwächung der staatlich-administrativen und einer Stärkung der marktwirtschaftlichen Sicht sowie von einer Fokussierung des Outputs auf schulischer und individueller Ebene (vgl. Bottani und Tuijnman 1994, S. 21f.; Smyth 2008, S. 36; Kapitel 2.2, S. 39): „The capacity of inert education systems to resist structural and procedural reform was emphasized, and macro-level educational planning suddenly became suspect and unfashionable among educators and social scientists, who instead turned their energies to projects designed to bring about change and innovation at the school and classroom level“ (Bottani und Tuijnman 1994, S. 22). Das Interesse an der 1975 von der UNESCO publizierten ISCED (UNESCO Division of Statistics on Education, Office of Statistics 1975) flachte ab und mit den gesammelten Daten wurden kaum Versuche unternommen, den Arbeitskräftebedarf mit Bildungsplanung zu verknüpfen (vgl. Smyth 2008, S. 36). Auch die OECD hatte ihre Arbeit an Bildungsindikatoren weitergeführt und 1973 ein „Framework for Educational Indicators to Guide Government Decisions“ publiziert. Im Zuge des Fokuswechsels auf innerschulische Prozesse und Output gab sie ihre Bemühungen jedoch zunächst auf (vgl. Bottani und Tuijnman 1994, S. 21f.). Das innerhalb der OECD für Bildungsstatistik verantwortliche CERI begann, die Simplifizierung des Bildungssystems durch die bisherige Indikatorenperspektive und das damit verbundene Konzept der Rechenschaftslegung zu kritisieren (vgl. Henry 2001, S. 87).

Im Laufe der 1980er Jahre kam es zu einer Öffnung der internationalen Bildungsstatistik gegenüber Outputinformationen und zu einem Wendepunkt, der sich in der *World Declaration on Education for All* spiegelt, die von verschiedenen UN-Organen, auch der UNESCO, verabschiedet wurde: „The focus of basic education must, therefore, be on actual learning acquisition and outcome, rather than

exclusively upon enrolment, continued participation in organized programmes and completion of certification requirements“ (UNESCO 1990, S. 5). Da die ISCED der UNESCO trotz ihrer Revisionen in den 1990er Jahren (vgl. Smyth 2008, S. 36ff.) weiterhin auf administrativen Daten beruhte und keine Outputdaten einbezog, galt sie als veraltet. Erst allmählich veränderte die UNESCO ihren Fokus von Inputindikatoren wie Schulbesuch, Personal und Finanzen zu Outputindikatoren, die sich auf Bildungsleistungen bezogen, und erneuerte daraufhin 2011 die ISCED (vgl. Schneider 2013, S. 367). Die OECD startete 1987 unter politischem und finanziellem Druck der USA das Bildungsindikatorenprojekt *International Indicators and Evaluation of Educational Systems* (INES) (vgl. Kapitel 5.2) und entwickelte daraus Ende der 1990er Jahre das auf Outputdaten abzielende *Programme for Producing Student Achievement Indicators on a Regular Basis*, aus dem PISA hervorging. Mit PISA fügte sich die OECD in die Entwicklungsgeschichte der Large-Scale Assessments und die damit verbundene Rechenschaftslegung ein. Sie schuf eine „accountability engine“ (Morgan 2011, S. 56), mit der sie politische Entscheidungsträger ansprach, „policy targets against measurable goals achieved by other education systems“ (OECD 2016a, S. 25) zu setzen. Damit institutionalisierte sie ein „governing by numbers“ innerhalb der bildungspolitischen Steuerung (vgl. Grek 2009; Lawn und Grek 2012, S. 117–134). Als Instrument der politischen Entscheidungsfindung bot sie den internationalen Ländervergleich an, dessen besondere Attraktivität die grosse Anzahl politisch, kulturell und ökonomisch unterschiedlicher Länder ausmachte (vgl. Bloem 2015a, 2015b; OECD 2016a, S. 25).

Sowohl die USA als auch die OECD wurden für den Druck auf die Schulpraxis, den sie mit der Verbindung von Leistungsmessung und Rechenschaftslegung erzeugten, kritisiert (vgl. Berliner 2011; Linn et al. 2002; Meyer und Zahedi 2014). Auch innerhalb der OECD entstand eine Ambivalenz in Bezug auf PISA, die sich in der Enttäuschung derjenigen ausdrückte, die gehofft hatten, die Studie würde „stimulate a debate on learning outcomes not only from an educational perspective but also a broad cultural and social perspective“ (Lundgren 2011, S. 26). Stattdessen stand in den Debatten vieler Länder die jeweilige Platzierung in der Rangfolge im Vordergrund. Die bildungspolitischen Reaktionen der Länder auf die ersten PISA-Ergebnisse waren sehr unterschiedlich (vgl. Knodel et al. 2010; Pereyra et al. 2011; Tillmann et al. 2008) und die ergriffenen Massnahmen stellten nicht immer einen tatsächlichen Wandel in der nationalen Bildungspolitik dar. Teilweise wurde die PISA-Studie als politisches Instrument vereinnahmt und dazu genutzt, bildungspolitische Programme fortzuschreiben und mit einer Wirkungserwartung zu verbinden (vgl. Tillmann et al. 2008, S. 378ff.). Zudem gerieten anstelle der Ergebnisse die technischen und theoretischen Grenzen der Studie selbst in den Mittelpunkt der Diskussionen (vgl. Grek 2009; Lawn und Grek 2012, S. 117–134; Pereyra et al. 2011).

Fazit

Die Outputmessung entwickelte sich auf nationaler und internationaler Ebene zu einem Paradigma, das den Kreislauf aus Bildungsplanung und politischer Steuerung bestimmte. Vorgespurt wurde diese Entwicklung in den 1960er Jahren durch verwaltungsinterne Bildungsplanungsstellen in der Schweiz und IOs auf internationaler Ebene. Durch den Einfluss der USA setzte sich eine als Leistungsmessung verstandene Outputmessung als Hebel der Steuerung durch. Politik, Wissenschaft und Verwaltung gerieten in ein Spannungsverhältnis, in dem die Politik durch verfügbare Outputinformationen unter Druck geriet, passende Antworten auf sich zeigende Herausforderungen zu liefern, die Wissenschaft sich nicht mehr nur auf Individuen und Schulen, sondern auch auf die Bildungspolitik ausrichtete, und die Verwaltung zur Vermittlerin zwischen der politischen und der wissenschaftlichen Sphäre wurde.

Die in den 1960er Jahren in der Schweiz entstandenen Bildungsplanungsstellen konnten mit ihrem Steuerungszugang über den Input den erhofften Fortschritt in der Schulentwicklung nicht erbringen. Einen Ausweg bot die Outputsteuerung des NPM, unter der Schulqualität als Output verstanden wurde. Durch die fortschreitende internationale Öffnung des Schweizer Bildungswesens und die Durchführung der PISA-Studie gelangte das Literacy-Konzept in die Diskussion, das als Kompetenzkonzept an die deutschsprachige Erziehungswissenschaft anschlussfähig gemacht wurde. Das Kompetenzkonzept bildete die theoretische Grundlage des bildungspolitischen Steuerungsparadigmas, das sich über PISA auch in der Schweiz etablierte und Outputmessung zu Leistungsmessung zuspitzte.

Der Steuerungsgedanke im Bildungswesen zeigt sich auf internationaler Ebene bereits bei der Entstehung einer internationalen Bildungsstatistik, die über den Vergleich von Bildungssystemen steuerungsrelevante Informationen generieren wollte. Daneben entwickelte sich in verschiedenen Ländern im Kontext der psychologischen Forschung der Ansatz, die Intelligenz- und später die Kompetenzmessung zur Selektion und Allokation im Bildungssystem einzusetzen. In den USA wurde dieser Ansatz mit den Large-Scale Assessments ausgebaut und erhielt zusätzlich eine Rechenschaftsfunktion. Die USA brachte den Fokus auf Output in die internationale Bildungsstatistik. Mit PISA gelang es der OECD, ein eigenes Instrument zur Outputmessung und breit akzeptiertes Steuerungsinstrument zu schaffen.

In der Schweiz stiess PISA die Entwicklung nationaler Bildungsstandards und darauf aufbauender Leistungsmessungen an. Es entstand ein potentielles bildungspolitisches Steuerungsinstrumentarium, das Kompetenzaushandlungen zwischen Bund und EDK erforderte. PISA stellte jedoch nicht nur ein Steuerungsinstrument für die Teilnehmerländer dar, sondern auch die OECD nutzte es als bildungspolitischer Akteur. Daher stellt sich auch auf internationaler Ebene die Frage, welche Kompetenzen die Teilnehmerländer und die OECD einander im Kreislauf aus Bildungsplanung und politischer Steuerung zugestehen.

3 Theoretische Zugänge und Leitfragen

Die charakteristischen Merkmale der Akteure, ihre Wissensformierungen und ihre Steuerungspraktiken (vgl. Kapitel 1) werden im Diskurs um Bildungsstandardisierung über die Handlungen der Akteure und deren Manifestierungen in bildungspolitischen Massnahmen sichtbar. Im Folgenden werden über mehrere theoretische Zugänge die Handlungen der Akteure als Governance, die bildungspolitischen Manifestierungen ihrer Handlungen als Policy betrachtet. Hinter den Betrachtungen stehen zwei theoretische Fragen: Worin liegt das Charakteristische der Akteure und ihrer Handlungen im politisch-administrativen Umfeld und wie lässt sich die Politik, die vom Zusammenspiel internationaler und nationaler Akteure geprägt ist, charakterisieren?

Um der ersten Frage nachzugehen, werden Positionen der Governanceforschung vorgestellt, durch die sich das Handeln der Akteure im Diskurs um Bildungsstandardisierung als „soft governance“ (Bieber 2016; Martens 2014) beschreiben lässt. Im Diskurs traten Akteure des Schweizer Bildungswesens und *internationale Organisationen* (IOs) in Interaktionen, hinter denen das komplexe Zusammenspiel von Nationalstaaten und IOs im Bildungsbereich steht (vgl. Barnett und Duvall 2014; Jakobi und Martens 2014a; Rittberger et al. 2013). Die *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) und die *Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren* (EDK) stehen im Mittelpunkt der Betrachtungen. Die Begriffe der Organisationssoziologie werden dazu genutzt, die OECD und die EDK als korporative Akteure zu charakterisieren (vgl. Altrichter et al. 2007; Duschek et al. 2012; Preissendörfer 2016; Schimank 2016). Mit ihren Entscheidungen und Handlungen, die durch spezifische Handlungslogiken, Ressourcen und Instrumente gekennzeichnet sind, betreiben sie Soft Governance. Für den Verlauf des Diskurses spielen die unterschiedlichen Konstellationen eine Rolle, in denen die nationalen und internationalen Akteure ihre Handlungen koordinierten und damit auf die sich verändernde Umwelt reagierten (vgl. Kussau und Brüsemeister 2007; Schimank 2016).

Mit Hilfe von Theorien über das Zusammenspiel nationaler und internationaler Politik wird die zweite Frage aufgeschlüsselt und Bildungsstandardisierung schliesslich als „travelling policy“ (Steiner-Khamsi 2012) diskutiert. Zunächst wird mit der *Akteur-Netzwerk-Theorie* (ANT) (vgl. Latour 2007) das Globale als Handlungsraum hinterfragt und der Fokus auf nationale bzw. lokale Netzwerke und Praktiken gelenkt (vgl. Gerstenberger und Glasman 2016). Ein Ansatz, der sich mit der Entstehung und Verbreitung eines globalen gesellschaftlichen Systems beschäftigt, ist die *World-Polity-Theorie* (vgl. Meyer et al. 2005; Meyer und Ramirez 2005). Sie dient als Ausgangspunkt, um die Auffassung von Bildung, die die OECD innerhalb ihrer Bildungsaktivitäten entwickelt hat, als globales Modell und nationale Wandlungsprozesse als Annäherung an das globale Modell zu beschreiben. Die Verbreitung globaler Modelle wird durch Theorien relativiert, die dem nationalen bzw. lokalen Kontext eine starke Eigendynamik

zuschreiben (vgl. Adick 2009; Martens und Wolf 2009; Schriewer 2003) und eine Diskussion von Bildungsstandardisierung als deterritorialisierte Travelling Policy ermöglichen.

Aus den theoretischen Überlegungen werden Leitfragen entwickelt und daraus resultierende Kategorien aufgestellt. Sie werden dazu genutzt, das zur Diskursanalyse vorliegende Quellenmaterial zu analysieren und strukturieren.

3.1 Bildungsstandardisierung als Soft Governance von Akteuren

Die interdisziplinär ausgerichtete Governanceforschung, die sich als „educational governance“ im Schnittbereich von Politikwissenschaft, Organisationssoziologie und Erziehungswissenschaft bewegt, bietet einen Zugang zur Beschreibung von Akteuren in politischen Systemen (vgl. Altrichter et al. 2007; Weber und Maurer 2006). Da IOs nach dem Zweiten Weltkrieg zu internationalen Akteuren im Bildungsbereich aufgestiegen sind, spielt zur Untersuchung der Verflechtungen internationaler und nationaler Akteure der Forschungszweig zu IOs eine wichtige Rolle (vgl. Boli und Thomas 1999a; Henry 2001; Martens 2014; Martens et al. 2007; Rittberger et al. 2013). Als korporative Akteure setzen sich IOs aus Nationalstaaten zusammen. Dies führt zu spezifischen Machtaushandlungen, wenn IOs und deren Mitgliedsstaaten als Akteure im Bildungsbereich aufeinandertreffen. Im Diskurs um Bildungsstandardisierung treffen mit der EDK und der OECD zwei korporative Akteure aufeinander. Aus den Merkmalen der beiden Akteure ergeben sich Möglichkeiten und Grenzen ihrer Entscheidungen und Handlungen, die sich als spezifische Form von Governance beschreiben lassen: Bildungsstandardisierung wird von ihnen als „soft governance“ (Bieber 2016; Martens 2014) betrieben. Im Verlauf des Diskurses um Bildungsstandardisierung haben sich ändernde Rahmenbedingungen zu Veränderungen der Konstellationen und Handlungskoordinationen der Akteure geführt.

Staaten und internationale Organisationen als Akteure

Die Akteure des Diskurses um Bildungsstandardisierung befinden sich auf der nationalen und auf der internationalen Ebene des politisch-administrativen Systems. Das Verhältnis von Akteuren auf diesen beiden Ebenen wird in der Governancetheorie als das Zusammenwirken von Nationalstaaten und IOs thematisiert. Nationalstaaten stellen im institutionalisierten öffentlichen Bildungswesen die traditionellen Akteure dar, während sich IOs als internationale Akteure erst später etablierten. Die Entstehung moderner Bildungssysteme und -einrichtungen ist an die Geschichte politischer Systeme und damit an die Geschichte einzelner Staaten geknüpft (vgl. Fend 2006, S. 183ff.; Weymann 2010, S. 56ff.). Ein institutionalisiertes Bildungssystem ist eine der Voraussetzungen eines souveränen Staats. Indem Staaten Bildung zu ihrem Zuständigkeitsbereich erklären, öffnen sie den Zugang zu Bildung. Damit stellen

sie die soziale Integration ihrer Bürger sicher und fördern durch eine gut ausgebildete Bevölkerung gleichzeitig die Produktivität und den Wohlstand im Land (vgl. Nagel et al. 2010, S. 5; Weymann et al. 2007, S. 230ff.). Nach dem Zweiten Weltkrieg fand ein Bedeutungszuwachs des Themas Bildung statt. In der angespannten Lage der in den Krieg involvierten Staaten erhielt Bildung eine besondere Bedeutung als militärisch und wirtschaftlich relevanter Faktor (vgl. Henry 2001, S. 30). In diesem Kontext entstanden zwischenstaatliche und nicht-staatliche Organisationen als neue Akteure und Treiber politischer und gesellschaftlicher Entwicklungen. Das Thema Bildung erfuhr in dieser Zeit einen Internationalisierungsschub, der durch den wirtschaftlich geprägten Multilateralismus hervorgerufen und von IOs vorangetrieben wurde (vgl. Leuze et al. 2007). IOs wurden im Bildungsbereich neben Staaten zur „new arena“ (Martens 2007) politischer Diskussionen und Aushandlungsprozesse.

Der Einfluss von IOs auf die Gestaltung der Bildungspolitik ist jedoch nicht als Marginalisierung der Nationalstaaten oder Erosion staatlicher Souveränität im Bildungswesen zu verstehen (vgl. Henry 2001, S. 20; Herz 2014, S. 239). IOs bilden eine zusätzliche Struktur über den Staat hinaus, durch die Position und Handlungsweisen von Nationalstaaten neu zu bestimmen sind. Dabei beeinflussen sich IOs und Staaten gegenseitig, entwickeln gemeinsame Netzwerke und müssen Konflikte miteinander austragen (vgl. Dale und Robertson 2007, S. 222; Henry 2001, S. 19ff.; Weymann et al. 2007, S. 238). Es können drei theoretische Ansätze unterschieden werden, die die Entwicklung dieser neuen Arena und ihr Verhältnis zu den Staaten als bisherige Akteure im Bildungsbereich beschreiben: der realistische und der institutionalistische Ansatz, die hinter der Entwicklung von IOs primär Formen staatlicher Machtsicherung sehen, und der konstruktivistische Ansatz, der die autonome Wirkungsmacht von IOs durch in ihnen verankerte Verhaltensnormen und -regeln in den Vordergrund stellt (vgl. Barnett und Duvall 2014; Rittberger et al. 2013, S. 28ff.).

Der realistische Ansatz kann herangezogen werden, um zu beschreiben, wie Staaten ihre bildungspolitischen Anliegen über die Mitgliedschaft in einer IO verfolgen. Dabei werden das Interesse der Staaten und ihre Handlungen als Akteure ins Zentrum gestellt (vgl. Boli und Thomas 1999b). Hinter der Beteiligung von Staaten an Bildungsaktivitäten einer IO wie der OECD kann beispielsweise die Hoffnung liegen, Informationen zur Untermauerung politischer Massnahmen im eigenen Land zu erhalten (vgl. Kapitel 2.3, S. 53). Der Fokus liegt beim realistischen Ansatz auf starken Staaten, deren Motiv für einen Beitritt zu einer IO in der Durchsetzung ihrer politischen Interessen oder in der Machtsicherung gegenüber schwächeren Staaten liegen kann (vgl. Barnett und Duvall 2014, S. 48ff.; Boli et al. 1999, S. 70f.). Es wird davon ausgegangen, dass die Kooperation schwächerer und stärkerer Staaten in IOs nur gelingt, wenn eine Hegemonialmacht bereit ist, die Kooperationskosten überproportional zu tragen und die Gewinne zu tolerieren, die schwächere Staaten aus der Kooperation ziehen (vgl. Rittberger et al. 2013, S. 30). Mit der Übernahme der Kooperationskosten bringt die Hegemonialmacht schwächere

Staaten in eine Abhängigkeit und sich selbst in eine Machtposition. Im Diskurs um Bildungsstandardisierung findet sich eine solche Konstellation innerhalb der Bildungsaktivitäten der OECD: Da die USA ein besonderes Interesse an Informationen aus dem Bildungswesen haben, die sie zur Sicherung ihrer Position im Weltsystem nutzen wollen, tragen sie als Hegemonialmacht (vgl. Knight 2014) einen grossen Teil der Entwicklungskosten des Projekts *International Indicators and Evaluation of Educational Systems* (INES) und des *Programme for International Student Assessment* (PISA) (vgl. Kapitel 2.1, S. 24ff.).

Um zu beschreiben, inwiefern eine IO als Akteur im bildungspolitischen Feld auf einen Staat einwirkt, kann der konstruktivistische Ansatz verwendet werden. Dabei wird der Blick auf die spezifischen Rationalitäten von IOs gelenkt, die unabhängig von den Mitgliedsstaaten bestehen. Es steht nicht die Frage im Mittelpunkt, welche Staaten ihre Macht in welcher Form durch IOs sichern, sondern inwiefern IOs selbst Macht ausüben. Sie werden als eigenständige, bestimmten Normen und Regeln aufstellende Akteure betrachtet, die in einem komplexen wechselseitigen Verhältnis zu Staaten stehen (vgl. Barnett und Duvall 2014, S. 50f.; Boli et al. 1999, S. 71ff.; Jakobi und Martens 2014a, S. 277). So können IOs das Verhalten, die Interessen und Identitäten von Staaten prägen, während die Staaten wiederum auf die IOs zurückwirken (vgl. Rittberger et al. 2013, S. 39f.). Gemäss dem konstruktivistischen Ansatz lässt sich im Diskurs um Bildungsstandardisierung das Verhältnis zwischen der OECD und der Schweiz als komplexes wechselseitiges Zusammenspiel betrachten, in dem sowohl die OECD als auch die EDK als wesentlicher Akteur ihre spezifischen Einflussmöglichkeiten und Instrumente dazu verwenden, ihre jeweiligen Interessen durchzusetzen.

Bei der Untersuchung des Verhältnisses nationalstaatlicher und internationaler Akteure ergibt sich im Bildungsbereich eine Besonderheit: In einem föderal gesteuerten Bildungswesen bestehen mit dem Bund, den Ländern bzw. Kantonen sowie Akteuren wie der *Kultusministerkonferenz* (KMK) in Deutschland und der EDK in der Schweiz mehrere staatliche Akteure. Allerdings üben sie politische Steuerung auf unterschiedlichen Ebenen aus (vgl. S. 63f.). Im stark föderalistisch geprägten System der Schweiz haben die Interessen der Kantone gegenüber den Interessen des Bundes besonderes Gewicht und werden von der EDK vertreten. Dabei agiert die EDK auf einer Zwischenebene im doppelten Sinn: Sie stellt nicht nur einen „intermediären bildungspolitischen Akteur zwischen Bund und Kantonen“ (Cribiez 2008e, S. 14) dar, sondern gleichzeitig einen interkantonalen – sich zwischen den Kantonen befindenden – Akteur. Bereits bei der Herausbildung eines öffentlich verantworteten Schweizer Bildungswesens wurde ein aus kantonalen Vertretern bestehendes Gremium etabliert, das die Interessen der Kantone gegenüber den damaligen kirchlich besetzten Verantwortungsträgern verteidigte. Gleichzeitig war dieser Vorläufer der EDK Teil eines breit abgestützten Aufsichts- und Kontrollsystems, das auf die Vereinheitlichung von Strukturen und Inhalten des Bildungswesens ausgerichtet war (vgl.

Fend 2006, S. 149ff.). Die Funktion der EDK verweist auf die Besonderheiten des „dezentralen“ (Braun 2003) oder „kooperativen“ (Häfelin et al. 2016) Föderalismus in der Schweiz. Im Vergleich zu anderen föderalistisch geprägten Staaten wird das Schweizer Schulsystem stärker von einer breiten Öffentlichkeit und weniger vom Staat kontrolliert (vgl. Fend 2006, S. 168). Zudem besitzen die Kantone eine grössere Autonomie gegenüber dem Bund und zeichnen sich durch besondere Koordinationsbemühungen aus (vgl. Braun 2003; Criblez 2008e; Criblez et al. 2009; Grunder 1997). Mit ihrer Position zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen den Kantonen befindet sich die EDK sowohl vertikal als auch horizontal auf einer Zwischenebene und richtet ihre Aktivitäten auf die vertikale Kooperation zwischen Bund und Kantonen und die horizontale Kooperation zwischen den Kantonen aus (vgl. Häfelin et al. 2016, S. 369ff.).

Die OECD ist als IO auf zwischenstaatlicher Ebene und damit ebenfalls auf einer horizontalen Zwischenebene der politischen Steuerung angesiedelt (vgl. S. 63f.). Auf dieser Ebene eröffnete sie nach dem Zweiten Weltkrieg eine neue Arena für bildungspolitische Diskussionen (vgl. Martens et al. 2007). Ihre Position zwischen den Staaten begünstigte die Entwicklung einer Querschnittsperspektive auf nationale Bildungssysteme, die sie in ihren Evaluationen einsetzte (vgl. Henry 2001, S. 42ff.). Die OECD erweiterte ihren Einflussbereich gegenüber ihren Mitgliedsstaaten kontinuierlich aus, indem sie ihren spezifischen Zugang zu Bildungsthemen im Laufe der 1990er Jahre zu einer dezidierten Position ausweitete und sich schliesslich zu einem eigenständigen Akteur im bildungspolitischen Feld entwickelte (vgl. ebd., S. 53ff.).

Entscheidungen und Handlungen korporativer Akteure

Um Entscheidungen und Handlungen von Akteuren zu beschreiben und zu analysieren, wird von organisationssoziologischen Begriffen ausgegangen, die in der Governanceforschung genutzt werden (vgl. Altrichter et al. 2007; Preisendörfer 2016; Schimank 2016). Die Fülle unterschiedlicher Ansätze zeigt, dass sich spezifische Fragestellungen kaum mit vorgefertigten Systematiken erforschen lassen. Daher wird der Untersuchung der Akteure im Diskurs um Bildungsstandardisierung keine bestehende umfassende Heuristik zugrunde gelegt, sondern es werden ausgewählte Konzepte und Termini verwendet. Organisationen wie die EDK und Nichtregierungsorganisationen wie die OECD werden als korporative Akteure verstanden, die durch bindende Vereinbarungen konstituiert werden, hinter denen eine bestimmte, geteilte Intention steht (vgl. Duschek et al. 2012; Schimank 2016, S. 329). Die Intention, leitenden Werte und Wirkungserwartungen der Akteure bilden eine „Handlungslogik“ (Kussau und Brüsemeister 2007, S. 33), die sich in Entscheidungen und Handlungen zeigen kann oder aber von unbeabsichtigten Nebenprodukten der Handlungen (vgl. Altrichter und Heinrich 2007, S. 70) verdeckt ist

(vgl. Kapitel 3.2, S. 72). Die tatsächlichen Entscheidungen und Handlungen von Akteuren stimmen daher nicht immer mit ihrer Handlungslogik überein.

Das EDK-Statut stellt die bindende Vereinbarung der EDK dar, in der ihre Intention – die Förderung der gesamtschweizerischen Bildungspolitik durch Koordination der kantonalen Politiken – festgehalten ist (vgl. EDK 03.03.2005). Diese Intention spiegelt sich in den konkreten Sachfragen, mit denen die EDK seit ihrer ersten Einberufung beschäftigt war und die sich aus den Herausforderungen des kooperativen Föderalismus und der Notwendigkeit der Abstimmung im Bildungsbereich ergaben (vgl. Criblez 2008e; Manz 2008). Die Handlungslogik der EDK ist von ihrer Intention und von ihrer Zwischenposition im politischen System der Schweiz geprägt (vgl. S. 58), in dem sie sich explizit nicht als nationale Institution, sondern als interkantonale Koordinationsbehörde versteht (vgl. EDK 2017). Ihre Handlungen sind hauptsächlich auf die Koordination innerhalb der Schweiz ausgerichtet, jedoch nimmt sie im Einvernehmen mit dem Bund auch die Vertretung des schweizerischen Bildungswesens nach aussen wahr (vgl. EDK 03.03.2005, Art. 2, Abs. 4-6).

Die bindende Vereinbarung der OECD ist die *Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development*, die als Intention die optimale Wirtschaftsentwicklung der OECD-Mitgliedsstaaten nennt (vgl. OECD 1960). Die Handlungslogik der OECD lässt sich ebenfalls auf ihre Intention und ihre Zwischenposition als internationale, nicht-gouvernementale Organisation zurückführen (vgl. S. 59). Als Forum zum Austausch wirtschaftlich relevanter Informationen (vgl. ebd., Article 3; OECD 2019a) stellte sich die OECD auch für Diskussionen über die Förderung von Bildung zur Verfügung (vgl. Jones und Coleman 2005) – ein zunächst national verortetes Ziel und lediglich Nebenschauplatz grundlegender Debatten der Nachkriegszeit (vgl. Martens 2014; OECD 1960; Schemmann 2007). Mit ihrer spezifisch wirtschaftlichen Ausrichtung gelang es der OECD ab den 1980er Jahren, Bildungsthemen so aufzugreifen, dass sie für einen grossen Teil ihrer Mitgliedsländer von Interesse waren (vgl. Papadopoulos 1994). Um ihre für den Bildungsbereich verantwortlichen Organe wie das *Education Committee* (ED) und das *Centre for Educational Research and Innovation* (CERI) handlungsfähig zu machen, nutzt sie die flexible Form der Mandate (vgl. Schemmann 2007, S. 64).

Die Entscheidungen und Handlungen korporativer Akteure sind strukturell formalisiert und indirekt an ihre Einzelmitglieder gekoppelt, über die sie schliesslich auch eine Wirkung in Nationalstaaten erzielen (vgl. Kussau und Brüsemeister 2007, S. 26; Preisendörfer 2016, S. 18ff.; Scharpf 2006, S. 102). In ihrem Kern betreffen Entscheidungen den Einsatz der zusammengelegten Ressourcen der Einzelmitglieder (vgl. Preisendörfer 2016, S. 21). Die dabei zum Einsatz kommenden Entscheidungsregeln und -verfahren sind von den Interessen der Einzelmitglieder gesteuert, die darin bestehen können „einen Ressourceneinsatz zu verhindern, der den eigenen Vorstellungen und Wünschen widerspricht“ oder darin,

einen Ressourceneinsatz zu fördern, der „gemäß den eigenen Vorstellungen möglichst wirksam“ ist (Preisendörfer 2016, S. 32). Dem konstruktivistischen Ansatz folgend (vgl. S. 58) wird davon ausgegangen, dass die EDK und die OECD über Ressourcen verfügen, die ihnen Entscheidungen und Handlungen ermöglichen (vgl. Barnett und Duvall 2014). Die EDK wird durch die kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren als Einzelmitglieder konstituiert und ist dadurch mit den Interessen der einzelnen Kantone konfrontiert. Gleichzeitig ist sie dem Interkantonalismus verpflichtet, der eine Koordination der kantonalen Politiken verlangt. Bei Entscheidungsfindungen kann sich der Interkantonalismus zu einem Multikantalismus wandeln, wenn die einzelnen Kantone um die Durchsetzung ihrer jeweiligen Interessen kämpfen (vgl. Weisser 1997). Die OECD setzt sich aus politisch legitimierten Vertreterinnen und Vertretern ihrer Mitgliedsländer zusammen, die die *Konferenz der Bildungsminister* bilden (vgl. Martens und Jakobi 2014). Die Entscheidungen der OECD können beeinflusst werden, indem die *Konferenz der Bildungsminister* innerhalb der OECD Themen setzt bzw. nicht setzt oder indem einzelne Mitgliedsländer der OECD aufgrund ihrer Eigeninteressen ihre Unterstützung zu- oder absagen (vgl. Henry 2001; Morgan 2011; Papadopoulos 1994). Die Zugehörigkeit zu einer IO verleiht den Einzelmitgliedern einerseits Macht, andererseits wirken IOs auch machtheregulierend (vgl. Barnett und Duvall 2014; Boli et al. 1999). Diese Machtmechanismen machen Entscheidungsfindungen im internationalen Kontext zu einer Herausforderung.

Neben Ressourcen spielen für Entscheidungen und Handlungen von Akteuren auch Normen und Regeln eine Rolle, die in Form von Gesetzen, Verträgen oder Gepflogenheiten unterschiedlich stark institutionalisiert sind (vgl. Altrichter und Heinrich 2007, S. 63; Kussau und Brüsemeister 2007, S. 31). Normen und Regeln können auch dazu benutzt werden, einen eigentlich stattfindenden „Kampf um Ressourcen“ (Kussau und Brüsemeister 2007, S. 31) zu verschleiern. Dies könnte auch im Diskurs um Bildungsstandardisierung der Fall sein: Die Normen, die Akteure der Bildungspolitik und -verwaltung mit Leistungsmessungen und Bildungsmonitoring aufstellen, stünden demnach stellvertretend für die Sicherung ihrer als Ressourcen verstandenen Legitimation und Einflussnahme. Die Ressourcen, Normen und Regeln, die die Entscheidungen und Handlungen von Akteuren strukturieren, werden auch als „Verfügungsrechte“ bezeichnet (vgl. Altrichter und Heinrich 2007, S. 63ff.). Die Handlungsmöglichkeiten von Akteuren stimmen nicht immer mit ihren Verfügungsrechten überein. Ob Akteure handlungsfähig sind, hängt auch von ihren spezifischen Beteiligungs- und Einflusschancen ab (vgl. ebd., S. 64).

Durch ihre Position auf Zwischenebenen der politischen Steuerung haben die EDK und die OECD im Bildungssystem nicht die gleichen Beteiligungs- und Einflusschancen wie Akteure auf den Hauptebenen (vgl. S. 63f.). Um ihre Handlungsmöglichkeiten zu erweitern, etablieren sie „soft tools“ als Steuerungsinstrumente und schaffen sich durch diese Form der „soft governance“ die Möglichkeit, „soft

power“ zu erlangen (vgl. Bieber 2016; Martens 2014; McNeely und Cha 1994). Das EDK-Statut nennt als solche weichen Steuerungsinstrumente Empfehlungen und Anerkennungsreglemente, Vereinbarungen, Richtlinien und Entscheide sowie öffentliche Stellungnahmen in Form von Erklärungen (vgl. EDK 03.03.2005, Art. 7, Abs. 2d-g). Nachdem sich die zunächst hauptsächlich genutzten Empfehlungen als ein zu schwaches Instrument herausgestellt hatten (vgl. Badertscher 1997a), setzte die EDK ab den 1970er Jahren das Schulkonkordat sowie häufigere Vernehmlassungen und Erlasse von Anerkennungsreglementen ein. Diese Mittel hatten einen festeren Platz im politischen Prozess als Empfehlungen, stellten jedoch weiterhin weiche Steuerungsinstrumente dar (vgl. ebd.; Criblez 2008d; Kramer 1997). In der Konvention der OECD werden Beschlüsse, Empfehlungen und Vereinbarungen als Steuerungsinstrumente aufgeführt (vgl. OECD 1960, Article 5). Sie verwendet diese Instrumente innerhalb der von ihr etablierten Steuerungsmechanismen – Datengenerierung, Ideenproduktion und -verbreitung und Politikevaluation (vgl. Martens und Jakobi 2014). Durch den erfolgreichen Einsatz ihrer Instrumente und deren Adaption an für die Länder relevante politische Fragestellungen, konnte sich die OECD als internationaler Akteur im Bildungsbereich gegenüber der *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation* (UNESCO) durchsetzen (vgl. Kapitel 2.1, S. 24ff.).

Über ihre Entscheidungen und Handlungen können korporative Akteure auf ihre Einzelmitglieder Einfluss nehmen. Die Ressourcen und Steuerungsinstrumente, die die Entscheidungen und Handlungen der Akteure ermöglichen, stellen somit Machtmittel dar. Da die EDK und die OECD als korporative Akteure auf Zwischenebenen der politischen Steuerung ähnliche Ressourcen und Instrumente einsetzen, können auch ähnliche Formen der Machtausübung angenommen werden. Ideelle oder symbolische Ressourcen wie die Hoheit über Informationen, Problemidentifikationen und Lösungsansätze ermöglichen ihnen „Compulsory Power“ (Barnett und Duvall 2014, S. 53), die ihre Einzelmitglieder zu Entscheidungen bringen kann, die sie sonst nicht getroffen hätten (vgl. Finnemore 1993). Des Weiteren stellen sie durch ihre Steuerungsinstrumente und durch die Gestaltung ihrer Entscheidungsstrukturen „Institutional Power“ (Barnett und Duvall 2014, S. 54) her, um Handlungen ihrer Einzelmitglieder zu beeinflussen. Allerdings hängt der konkrete Einsatz von Ressourcen und Instrumenten von den jeweiligen Rahmenbedingungen – externen Akteuren, internen Dynamiken und politischen Zwängen – ab (vgl. Martens und Jakobi 2014). So können beispielsweise Handlungen weiterer Akteure des Schweizer Bildungswesens bzw. weiterer IOs, interne Restrukturierungen oder politische Vorgaben übergeordneter Akteure den Ressourcen- und Instrumenteneinsatz von EDK und OECD hemmen oder auch fördern.

Konstellationen und Handlungskoordinationen von Akteuren

Im Zentrum der Governanceforschung steht die Analyse des Zusammenwirkens mehrerer Akteure in einem System. Die „educational governance“-Forschung stellt ausgehend vom Mehrebenencharakter des Bildungssystems die Konstellationen und Handlungskoordinationen von Akteuren in Schichtmodellen dar (vgl. Altrichter und Heinrich 2007, S. 64ff.). Häufig werden dabei eine Makro-, Meso- und Mikro-Ebene unterschieden, auf denen die Akteure wirken. Auf der Makro-Ebene befinden sich Akteure, die das Gesamtsystem steuern, auf der Meso-Ebene die Organisationen, die Bildungsleistungen erbringen, und auf der Mikro-Ebene die einzelnen Akteure in diesen Organisationen (vgl. ebd., S. 65). In der Bildungsforschung kommen zahlreiche Modifikationen und Alternativen des Schichtmodells zum Einsatz, die jedoch zur Untersuchung des Diskurses um Bildungsstandardisierung aus mehreren Gründen ungeeignet sind: Teilweise subsumieren sie internationale Akteure sowie Bund, Kantone und EDK unter der gleichen Ebene oder sie blenden internationale Akteure ganz aus, da sie für die zu bearbeitenden Fragen als zu wenig relevant erachtet werden. Daher können mit diesen Modellen die im Diskurs um Bildungsstandardisierung konstituierten Grenzen zwischen diesen Akteuren und ihre Anstrengungen, diese durch Handlungskoordinationen wieder zu überbrücken, nicht erfasst werden. Auch mit der Ansiedelung der Kantone auf einer Zwischenebene, während die EDK auf der darüberliegenden Ebene platziert wird, lässt sich die Problematik, die sich für die EDK aus ihrer Position zwischen den Kantonen ergibt, nicht abbilden (vgl. ebd., S. 64ff.; Oelkers und Reusser 2008, S. 270ff.).

Um das Zusammenspiel der Akteure im Diskurs um Bildungsstandardisierung zu beschreiben, werden eine internationale und eine nationale Ebene unterschieden. Auf der nationalen Ebene werden zudem Akteure auf Hauptebenen und die EDK als Akteur auf einer Zwischenebene der politischen Steuerung (vgl. S. 58) differenziert. Die verfassungsrechtlich definierten staatlichen Gliederungsebenen – Bund, Kantone und Gemeinden – stellen die Hauptebenen dar, daneben befindet sich die EDK als interkantonaler Akteur in einem rechtlich spezifischen Raum (vgl. BV 18.04.1999 (Stand am 23.09.2018); Manz 2011). Die Geschichte der Bildungsartikel in der Bundesverfassung zeigt, wie die EDK ihre Macht mit dem Bund aushandelte, der zwar auf einer Hauptebene der politischen Steuerung angesiedelt ist, aber im obligatorischen Bildungswesen lediglich geringe Kompetenzen hat (vgl. Kapitel 2.1, S. 18ff.). Durch den in der Bundesverfassung im Jahr 2006 festgeschriebenen „Zwang“ (Lehmann 2013) zur Koordination der Kantone erhielt die EDK als Koordinationsinstanz eine starke Legitimation. Sie konnte sich als Akteur auf einer politischen Zwischenebene etablieren und repräsentiert heute das Schweizer Bildungssystem als Vertreterin der Gesamtheit der Kantone – sowohl nach innen, beispielsweise als Kooperationspartnerin gesamtschweizerischer Stellen wie der Schweizerischen Universitätskonferenz, als auch im internationalen Kontext nach aussen (vgl. Criblez 2008c; Kramer 1997). Die OECD hat sich durch die Entwicklung und erfolgreiche Anwendung weicher Steuerungsinstrumente im Bildungs-

bereich als Akteur auf internationaler Ebene etabliert (vgl. Martens et al. 2007; Martens und Jakobi 2014). Die internationale Ebene stellt per se eine horizontale Ebene zwischen den Ländern dar. Als korporativer Akteur auf dieser Zwischenebene übt die OECD einerseits Einfluss auf ihre Einzelmitglieder, die Nationalstaaten, aus. Allerdings ist sie auch von den Interessen und Ressourcenabwägungen ihrer Mitgliedsländer beeinflusst. Sie haben die Möglichkeit, innerhalb der OECD Themen zu setzen, ihr Unterstützung zukommen zu lassen oder ihr diese zu entziehen (vgl. S. 61).

Die im Diskurs um Bildungsstandardisierung betrachteten Akteure treten durch die Beschäftigung mit dem Einsatz standardisierender Instrumente im Bildungswesen in Interaktion. Um dabei weiterhin ihre jeweiligen Intentionen verfolgen zu können, nehmen die Akteure Handlungskoordinationen vor, die sich als unterschiedliche Konstellationen beschreiben lassen. Die Beobachtungs-, die Beeinflussungs- und die Verhandlungskonstellation stellen grundlegende, miteinander im Zusammenhang stehende Konstellationsmuster dar (vgl. Kussau und Brüsemeister 2007, S. 37ff.; Schimank 2016, S. 202). Ausgangspunkt von Handlungskoordinationen ist ein wechselseitiges Beobachten mindestens zweier Akteure, in dem die Akteure eine Intensionsinterferenz wahrnehmen. Diese Beobachtungskonstellation führt zu einer einseitigen oder wechselseitigen Anpassung der Handlungen (vgl. Schimank 2016, S. 226ff.). Besitzt mindestens einer der involvierten Akteure Einflusspotentiale wie formale Macht durch Gesetze oder Geld oder Macht in Form von Sympathie oder Achtung, kann dieser Akteur die Handlungen zum eigenen Vorteil verändern – es liegt eine Beeinflussungskonstellation vor (vgl. ebd., S. 267ff.). Eine komplexere Situation ist gegeben, wenn die Akteure über Verhandlungswilligkeit und -fähigkeit verfügen. In dieser Verhandlungskonstellation erzielen sie durch Vorschläge einen Konsens, der in eine bindende Vereinbarung mündet (vgl. ebd., S. 305ff.). Diese „basalen Modi der Handlungskoordination“ (Altrichter und Heinrich 2007, S. 57) sind ein Ansatzpunkt zur Analyse der komplexen „Governance-Regimes“ (ebd., S. 73) im Diskurs um Bildungsstandardisierung.

Zur Komplexität von Governance-Regimes trägt die Komplexität der Umwelt bei, auf die Akteurskonstellationen reagieren (vgl. Kussau und Brüsemeister 2007, S. 18). Zur Umwelt gehören unter anderem das organisationale Netzwerk, in das ein Akteur eingebunden ist, sowie gesamtgesellschaftliche, rechtliche oder wirtschaftliche Rahmenbedingungen (vgl. Preisendörfer 2016, S. 77f.). Die Verfügungsrechte der Akteure – Ressourcen und handlungsleitende Normen und Regeln – sowie deren Verteilung zwischen den Akteuren sind ein weiterer wesentlicher Umweltfaktor. Dieser Umweltfaktor ist sowohl Voraussetzung als auch Ergebnis von Akteurskonstellationen bzw. Handlungskoordinationen (vgl. Altrichter und Heinrich 2007, S. 63ff.). Verändert sich die Umwelt von Akteuren, z. B. im Zeitverlauf, finden auch Transformationen der Akteure, ihrer Konstellationen und Handlungen statt. Durch solche Veränderungen kann es innerhalb eines Governance-Regimes zur „Amalgamierung“ unterschiedlicher

Governance-Praktiken, z. B. alter und neuer Steuerungsmechanismen, kommen (Kussau und Brüsemeister 2007, S. 42f.).

In der Analyse des Diskurses um Bildungsstandardisierung wird verfolgt, welchen Einfluss die Veränderung gesamtgesellschaftlicher, rechtlicher und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen darauf hatte, wie Bildungsstandardisierung im Zeitverlauf thematisiert und von den Akteuren ausgeübt wurde. Bereits die Herausbildung öffentlicher Bildungssysteme ab dem 19. Jahrhundert kann als Umweltveränderung betrachtet werden, die zu einer ersten Etappe bzw. zur Wurzel des nationalen und des internationalen Diskurses um Bildungsstandardisierung geführt hat. In der Schweiz ist die Diskussion um nationale bzw. interkantonale Standards von jeher Teil der Bemühungen, die entstandenen kantonalen Bildungssysteme zu koordinieren. In dieser Diskussion trat ab den 1940er Jahren die als Koordinationsinstanz gegründete EDK mit dem Argument der erforderlichen Mobilität zwischen den Kantonen in Erscheinung (vgl. Criblez 2008a; Kapitel 2.1, S. 18ff.). Auf internationaler Ebene entwickelten sich mit der Entstehung staatlicher Bildungssysteme das Interesse und die Möglichkeit erster IOs, Bildungssysteme anhand standardisierter statistischer Daten zu vergleichen (vgl. Smyth 2008; Kapitel 2.3, S. 51). Die Analyse fokussiert den Verlauf des Diskurses ab Ende der 1980er Jahre und geht den Veränderungen der Akteurskonstellationen durch Umweltveränderungen, auch durch den Blick auf die historischen Wurzeln des Diskurses, auf den Grund. Es wird untersucht, wie die Akteure in der Schweiz und die Akteure auf internationaler Ebene im Verlauf der 1990er Jahre in engere Akteurskonstellationen getreten sind, die Handlungskoordinationen erforderten, und wie schliesslich die OECD und EDK zum Kern der schweizerisch-internationalen Akteurskonstellationen wurden.

3.2 Bildungsstandardisierung als Travelling Policy

Um sich der Frage zu nähern, was Bildungsstandardisierung als Policy charakterisiert, werden zunächst mit Hilfe der ANT die Ebenen hinterfragt, auf denen die Akteure bildungspolitisch handeln. Das Internationale wird dabei zum Globalen abstrahiert, das nicht als äussere Rahmenbedingung gesetzt ist, sondern durch ein Netzwerk von Handlungen konstruiert wird (vgl. Latour 2007). Diese Konstruktion des Globalen wird in der historischen Forschung durch die Betrachtung von Handlungen lokaler Akteure konkret (vgl. Gerstenberger und Glasman 2016). Durch das Verfolgen der Akteure über einen längeren Zeitraum sollen Wandlungsprozesse im Bildungssystem sichtbar gemacht werden. Die auf dem Neo-Institutionalismus aufbauende World-Polity-Theorie beschreibt den Wandel nationaler gesellschaftlicher Systeme als Angleichungsprozesse an globale Modelle (vgl. Adick 2009; Holzinger et al. 2007; Martens und Jakobi 2014; Meyer et al. 2005; Meyer und Ramirez 2005). Das Bildungsverständnis der OECD kann als globales Modell interpretiert werden, das durch die Interaktion mit Schweizer

Akteuren in das Schweizer Bildungswesen transferiert wurde. In einem weiteren Schritt wird von der Angleichungsthese Abstand genommen und der Fokus auf den nationalen Kontext gelegt, der zu einer Transformation oder Zurückweisung globaler Modelle führen kann (vgl. Adick 2009; Martens und Wolf 2009; Schriewer 2003). Lässt sich auch ein Einfluss der nationalen auf die internationale Ebene zeigen, kann Bildungsstandardisierung im Sinne eines gegenseitigen „policy borrowing and lending“ als „travelling policy“ (Steiner-Khamsi 2012) charakterisiert werden.

Akteur-Netzwerke als Konstrukteure des Globalen

Durch die Betrachtung einer nationalen und einer internationalen Ebene, auf der Akteure und Diskussionen in einem historischen Verlauf angesiedelt sind, wird in der Analyse des Diskurses um Bildungsstandardisierung eine globalgeschichtliche Dimension eröffnet. Die ANT bietet sich an, Akteure und das Globale in einen theoretischen Zusammenhang zu bringen (vgl. Gerstenberger und Glasman 2016; Latour 2007), und sich damit der Frage zu nähern, wie bestimmte Auffassungen von Bildung global konstruiert werden und sich Bildungsstandardisierung als Travelling Policy in einem Netzwerk bewegt.

In Latours „neuer Soziologie“ wird das Soziale nicht als Ausgangspunkt, sondern als Endpunkt von Assoziationen verstanden (vgl. Latour 2007). Ausgehend von dieser Grundannahme der „Soziologie der Assoziationen“ (ebd., S. 23) werden das Globale und das Lokale in ein neues Verhältnis gesetzt und es wird eine Alternative zu der in der Forschung häufig vorherrschenden Dualität von „lokaler Interaktion“ und „globalem Kontext“ (ebd., S. 305) vorgeschlagen. Anstatt die Daten in einen lokalen und einen globalen „Haufen zu zerschneiden“ (ebd., S. 307), wird ein Netzwerk lokaler Verbindungen beschrieben, in denen sich das Globale zeigt. Das „Globale“ wird als erklärende Kategorie entmystifiziert, indem globale Strukturen immer an lokalen Stätten und konkreten Dingen manifestiert werden (vgl. ebd., S. 303ff.). Das Globale wird vom *erklärenden* zum *zu erklärenden* Phänomen. Damit stellt es nicht den Kontext dar, der die Handlungen von Akteuren erklärt, sondern es wird durch die Akteure und die von ihnen geschaffenen Verbindungen hergestellt. Anstelle des Kontexts steht das Netzwerk. Um das Globale zu lokalisieren, muss man demzufolge „den Verbindungen folgen, den Akteuren folgen“ (ebd., S. 308). Die ANT kann innerhalb einer international ausgerichteten Governanceforschung dazu dienen, ein breites Verständnis von Akteuren zu gewinnen, konkrete Handlungen in den Blick zu nehmen und deren Konstruktion des Globalen bzw. Internationalen zu prüfen. Indem den Akteuren und den lokalen Manifestierungen ihrer Handlungen gefolgt wird, können Prozesse und Resultate von Wandel offengelegt werden. Im Diskurs um Bildungsstandardisierung werden die Interaktionen der Akteure daraufhin untersucht, wie sie das Globale herstellen. Der Fokus wird auf den Handlungsraum gelegt, den IOs wie die OECD Akteuren bieten, die in lokalen Kontexten stehen und „global“ konstruierte Wissensformierungen wie eine bestimmte Auffassung von Bildung lokal umsetzen.

Die Definition des Sozialen als Endpunkt von Assoziationen erweitert den Akteursbegriff zu einem „Akteur-Netzwerk“, das „durch seine vielen Bande zum Existieren“ (Latour 2007, S. 375) und zum Handeln gebracht wird. Zu diesen Banden gehört auch das Globale. Dieses Verständnis von Handlungen wendet sich gegen die bisherige „doppelte Buchführung“ (ebd., S. 371) der Soziologie, in der das als global Definierte nicht den Handlungen von Akteuren zugerechnet wird. Hingegen wurden bisher von innen und von aussen gesteuerte Handlungen unterschieden, wobei letztere häufig als Zwänge oder gesellschaftliche Schranken betrachtet wurden (vgl. ebd.). „Wenn wir von nun an von einem Akteur sprechen, sollten wir stets das grosse Netzwerk von Verknüpfungen hinzufügen, das ihn handeln macht. Und was die Emanzipation betrifft, so bedeutet sie nicht, ‚von Bindungen befreit‘, sondern *gut* verbunden zu sein“ (ebd., S. 376). Damit entwirft Latour ein Akteur-Netzwerk, das durch seine Assoziationen handlungsfähig wird, und das Globale durch konkret lokalisierbare Mittel und Techniken konstruiert. Die Governanceforschung platziert die Akteure im Bildungsbereich innerhalb eines Mehrebenensystems, in dessen Kontext und Grenzen sie sich bewegen (vgl. Kapitel 3.1, S. 63f.). Im Unterschied dazu wird das System aus der Perspektive der ANT erst durch die Verbindungen und Handlungen der Akteure konstruiert. Das System ist nicht äusserer Erklärungsfaktor für Akteurskonstellationen, Handlungslogiken und -möglichkeiten, sondern die Konstellationen und Handlungen sind Teil des Systems. Ein Anklingen an die ANT zeigt sich in der Governanceforschung jedoch, wenn das Mehrebenensystem als „analytischer Platzhalter für grenzüberschreitende Koordinationen“ (vgl. Kussau und Brüsemeister 2007, S. 32f.) aufgefasst wird. Damit entsprechen die in der Governanceforschung im Zentrum stehenden Handlungskoordinationen der Akteure dem „following the actor“ der ANT (vgl. Peuker 2010, S. 331). Die Akteure im Diskurs um Bildungsstandardisierung können als Teil eines Akteur-Netzwerks betrachtet werden, das die Unterscheidung einer internationalen und einer nationalen Ebene irrelevant macht. In diesem Netzwerk sind die OECD und die Schweizer Akteure durch die Handlungen verbunden, mit denen sie Bildungsstandardisierung konstruieren. So werden die Handlungen der Schweizer Akteure nicht in einen globalen Kontext gestellt, sondern die Handlungen des Akteur-Netzwerks „Bildungsstandardisierung“ stellen ein „doing global“ dar.

Mit der ANT wird auch eine alternative Sichtweise auf die Eigenschaften einzelner Akteure möglich. Zum Grundkonzept der ANT gehört die Gleichbehandlung sozialer bzw. menschlicher und nichtsozialer bzw. nichtmenschlicher Akteure, wobei auch nichtmenschlichen Entitäten Handlungsfähigkeit zugeschrieben wird (vgl. Peuker 2010, S. 327). So kann auch ein Abstraktum wie Bildungsstandardisierung zum Akteur bzw. „Aktant“ (Latour 2007, S. 95; Peuker 2010, S. 327) werden. Bildungsstandardisierung ist demzufolge durch ihre Assoziationen, z. B. zu unterschiedlichen wissenschaftlichen Disziplinen, gekennzeichnet, und wird durch Konkretisierungen wie verschriftlichte Bildungsstandards oder Curricula zum Handeln gebracht. Als Aktant ist Bildungsstandardisierung seit ihrem Aufkommen, beispielsweise

in Form früher bildungsstatistischer Datensammlungen, unterschiedliche Verbindungen eingegangen, die sich mit der Zeit verändert und zu einem globalen Netz entwickelt haben. Akteure wie die EDK oder die OECD können im Vokabular der ANT als „Mittler“ (Latour 2007, S. 66) im Netzwerk bezeichnet werden, die die Bedeutung von Bildungsstandardisierung „übersetzen, entstellen, modifizieren und transformieren“ (ebd., S. 70).

Mit dem Theorieangebot der ANT lässt sich auf eine analytische Unschärfe geschichtswissenschaftlicher Untersuchungen reagieren, die „im Dunkeln [lässt], ob mit ‚global‘ ein erklärender Faktor benannt ist, der als *Ursache für bestimmte andere Phänomene* fungiert, oder ob ‚global‘ das zu *erklärende Phänomen* ist, das mit anderen Faktoren erklärt werden kann“ (Gerstenberger und Glasman 2016, S. 19). Die ANT kann dazu beitragen, über die in der historischen Forschung häufig vorgenommene Beschreibung der Geschichte der Globalisierung hinauszugehen, die „vermeintliche Uniformierungsprozesse“ (ebd., S. 24) durch den Verweis auf kulturelle Differenzen relativiert. Demzufolge wird Bildungsstandardisierung nicht als ein globaler bzw. internationaler Prozess betrachtet, der in der Schweiz eine spezifische Ausprägung annimmt. Wird das Globale im Sinne der ANT als zu erklärendes Phänomen verstanden, kann eine „Globalgeschichte mit Mass“ (ebd., S. 11) geschrieben werden, die Globalisierung nicht als Erklärungsfaktor voraussetzt, sondern „Netzwerke von Artefakten, Praxen, Theorien und sozialen Institutionen, die unsere Welt globalisierten“, untersucht (ebd., S. 32). Um mit der Analyse des Diskurses um Bildungsstandardisierung eine solche Globalgeschichte aufzuzeigen, werden mit Bezug auf Latour drei forschungsrelevante Prämissen berücksichtigt (vgl. ebd., S. 25ff.): Erstens tritt an die Stelle des Diffusionsmodells, das die Verbreitung des Globalen oder Universalen verschleiert, die Beschreibung konkreter Handlungen und konkreter Akteure, welche sich nicht in einem System befinden, sondern dieses selbst bilden. Dabei, so die zweite Prämisse, werden die lokalen Manifestierungen von Handlungen in Dokumenten verfolgt und deren Gefüge aufgezeigt. Und schliesslich werden mit der Betrachtung konkreter Bildungsprojekte und ihrer Produkte auch die Objekte und Techniken fokussiert, die das Netzwerk aufrecht erhalten. So erscheint das Globale nicht „als mysteriöse Kraft“, sondern als Resultat „mühsamer menschlicher Aktivitäten“ (ebd., S. 32).

Wandel durch die Übernahme globaler Modelle

Um die Entwicklungen und Verflechtungen des Diskurses um Bildungsstandardisierung in der Schweiz und auf internationaler Ebene seit Ende der 1980er Jahre sichtbar zu machen, soll der Wandel der beteiligten korporativen Akteure, ihrer Wissensformierungen und ihrer Steuerungspraktiken untersucht werden. Der Neo-Institutionalismus beschäftigt sich mit Mechanismen des Wandels von Institutionen (vgl. Koch 2009). Er kann für die Untersuchung nutzbar gemacht werden, da sein Institutionenbegriff Parallelen zum Begriff des korporativen Akteurs der Governanceforschung (vgl.

Kapitel 3.1, S. 59ff.) aufweist: Als Institutionen werden sowohl etablierte Organisationen wie Parteien oder die Schule als auch abstraktere Konstrukte wie Kirche oder Familie verstanden (vgl. Adick 2009, S. 258). Sie werden als handlungsfähige „institutional entrepreneurs“ (DiMaggio 1988) beschrieben, die über spezifische Interessen und Ressourcen verfügen (vgl. Koch 2009, S. 118).

Der Wandel von Institutionen wird im Neo-Institutionalismus durch zwei grundlegende Konzepte beschrieben: Isomorphie und Entkopplung (vgl. Koch 2009, S. 118ff.). Isomorphie ist die Anpassung formaler Strukturen und Praktiken von Institutionen, aber auch der von ihnen vertretenen Ideen oder Konzepte (vgl. Sahlin-Andersson 1996), an bestimmte Umwelterwartungen. Die Entkopplung beschränkt die isomorphe Anpassung auf die formalen Strukturen einer Institution. Die von der formalen Ebene abgekoppelte Vollzugsebene bleibt unverändert. Dem Konzept der Entkopplung liegen Überlegungen zur „losen Kopplung“ (Weick 2009, S. 88) zugrunde, die von der Unbeständigkeit und potentiellen Lösbarkeit von Elementen einer Institution ausgeht. So können sich beispielsweise Absicht und Handlung an unterschiedlichen Orten einer Institution befinden und daher lose aneinander gekoppelt sein (vgl. ebd., S. 103f.). Die aufrechterhaltenen Praktiken werden dann von aussen als „cultural lag“ (ebd., S. 96) wahrgenommen. Bei der Untersuchung des Wandels im Diskurs um Bildungsstandardisierung wird die Frage gestellt, ob in den Strukturen, Wissensformierungen und Steuerungspraktiken der OECD und der Schweizer Akteure im Zeitverlauf Isomorphien erkennbar sind oder ob sich die Schweizer Akteure lediglich an der formalen Oberfläche an den internationalen Akteur angleichen und ihre tatsächlichen Handlungen gleich bleiben. Im Kern soll erforscht werden, inwiefern sich Bildungsstandardisierung auf der nationalen und der internationalen Ebene ähnelt oder unterscheidet.

Die World-Polity-Theorie führt den Neo-Institutionalismus makrophänomenologisch weiter, indem sie die Akteure – Nationalstaaten, Organisationen oder Individuen – in globale Institutionen einbettet. Globale „Institutionen“ versteht sie als global wirksame, rationalisierte Weltbilder, die das Weltgeschehen virtuell regeln (vgl. Adick 2009, S. 258ff.). Diese Weltbilder werden in der World-Polity-Theorie als Schlüsselkonzepte der europäischen Moderne beschrieben, die in ihrer Kombination eine umfassende Weltkultur bilden (vgl. Ramirez und Boli 1987; Schriewer 2003, S. 275). Die Ausgangsthese der World-Polity-Theorie ist die Existenz einer Weltkultur als globale Ebene der sozialen Realität, auf deren Grundlage sich globale Modelle entwickeln (vgl. Meyer et al. 2005, S. 91). Die Übernahme globaler Modelle gehört zur Inszenierung und zur Legitimierung von Nationalstaaten. Die Diffusion globaler Modelle wird über global anerkannte Eliten, z. B. IOs, vermittelt (vgl. ebd., S. 117) und stellt nach der World-Polity-Theorie Isomorphie zwischen Nationalstaaten her. Bei der Übernahme globaler Modelle kann es dazu kommen, dass sich diese zu „unhinterfragbaren Rahmenannahmen [entwickeln], die noch in den entferntesten Winkeln der Erde umgesetzt werden und Ergebnisse hervorbringen, die man in keiner vernünftigen Weise als ‚funktional‘ für die jeweiligen Gesellschaften bezeichnen kann“

(Meyer et al. 2005, S. 92). Die „eklektische“ Kombination globaler Modelle mit bereits bestehenden, widersprüchlichen Prinzipien wird als Anzeichen der Entkopplung betrachtet (vgl. ebd., S. 99ff.). Es kommt zu einer Diskrepanz zwischen einer angenommenen nationalstaatlichen Logik und der tatsächlichen Ausübung gesellschaftlicher oder politischer Praktiken aufgrund globaler Modelle. Was die World-Polity als Diskrepanz betrachtet, wird in weiterführenden theoretischen Ansätzen als intendierte Anpassung globaler Modelle an nationale oder lokale Gegebenheiten aufgefasst (vgl. S. 71ff.).

Das Schweizer Bildungssystem wird mit der World-Polity-Theorie innerhalb des globalen Systems betrachtet (vgl. Adick 2009, S. 258; Meyer 1977). Damit werden die nationalspezifische Funktionalität und Einzigartigkeit des Bildungssystems hinterfragt. Es wird davon ausgegangen, dass es zwar innerhalb der Schweizer Gesellschaft entstanden ist, jedoch über nationale Traditionen hinausgeht und „im Kontext eines übergreifenden Nationalstaatensystems“ (Meyer und Ramirez 2005, S. 213) steht. Die Übernahme globaler Modelle im Bildungssystem ermöglicht der Schweiz demnach, „auf recht standardisierten Bahnen“ die „transnational legitimierte Ziele Entwicklung und Fortschritt“ zu erreichen (ebd.). Die Untersuchung des Wandels im Diskurs um Bildungsstandardisierung hinterfragt die von Meyer und Ramirez vertretene These, dass der globale Druck zur Übernahme globaler Modelle im Bildungswesen gestiegen ist – unter anderem durch internationale Nichtregierungsorganisationen wie die OECD –, während der Einfluss nationaler Bedingungen abgenommen hat. Mit dem Konzept der globalen Modelle wird in der Analyse nach Auffassungen von Bildung und Manifestierungen von Bildungsstandardisierung in der Schweiz gesucht, die über nationale Traditionen hinausgehen. Wie stark das Schweizer Bildungssystem mit globalen Modellen übereinstimmt, wäre nach der These von Meyer und Ramirez ein Gradmesser dafür, wie stark die Schweiz in die Weltgesellschaft eingebunden ist (vgl. ebd., S. 221).

Das Konzept der Übernahme globaler Modelle wurde ausgehend von der Annahme einer zunehmenden Angleichung gesellschaftlicher, ökonomischer und politischer Strukturen und Praktiken theoretisch weitergeführt. Es entwickelten sich die Konvergenz-, Diffusions- und Transferforschung, die Prozesse, Ursachen und Kausalmechanismen vor allem auf politischer Ebene genauer untersuchen (vgl. Holzinger et al. 2007, S. 11f.). Konvergenz, Diffusion und Transfer lassen sich konzeptuell voneinander abgrenzen, weisen aber auch Zusammenhänge und Überschneidungen auf. Zudem sind sie auch auf andere Systemebenen übertragbar. So wurde beispielsweise die Verbreitung von Policys, Sub-Policys und Policy-Elementen in mehreren Schweizer Kantonen untersucht (vgl. Holzapfel und Jaggi 2008). Dabei wurden, gestützt auf das Mechanismen-Modell von Braun (vgl. Braun et al. 2007), das Auftreten geteilter Normen, „Taken-for-grantedness“ und „symbolic imitation“ als Kausalmechanismen nachgewiesen (vgl. Holzapfel und Jaggi 2008, S. 182). Als Bedingung für alle auftretenden

Mechanismen der Policy-Diffusion liess sich das Lernen identifizieren, das empirisch als Informationsbeschaffungsprozesses erfasst wurde (vgl. Holzapfel und Jaggi 2008, S. 186).

Die Analyse des Diskurses um Bildungsstandardisierung lässt sich der Transferforschung zuordnen, die aus der Mikroperspektive betrachtet, wie bestimmte Akteure in Nationalstaaten Prozesse und Inhalte von Politiken übernehmen (vgl. Holzinger et al. 2007, S. 13f.). Ausgehend von der Annahme der Übernahme globaler Modelle wird der Transfer international entstandener Auffassungen von Bildung und Manifestierungen von Bildungsstandardisierung untersucht. Als Transferräume werden die internationale und die nationale Akteursebene betrachtet, wobei der Transfer auch hier auf weitere Systemebenen reichen könnte. In der im Sinne einer Fallstudie angelegten Untersuchung (vgl. Kapitel 4.1) kann auf der Mikroebene danach gesucht werden, inwiefern beispielsweise transnationale Kommunikation oder internationaler Wettbewerb als Kausalmechanismen beim Transfer eines Modells von Bildung eine Rolle spielen.

Die OECD steht im Bildungsbereich als Vertreterin eines globalen Modells bereits im Zentrum von Untersuchungen (vgl. Martens 2014). Im Politiktransfer zwischen der OECD und Nationalstaaten wurden als Effekte „policy convergence“, „policy change“ und „policy coordination“ nachgewiesen (Martens und Jakobi 2014, S. 14). Der beim Transfer wirkende Kausalmechanismus wird als „mutual policy learning“ (ebd., S. 6) bezeichnet und durch drei Steuerungsinstrumente spezifiziert, über welche die OECD ein „policy learning“ auslöst: die Ideengenerierung innerhalb von Diskursen, die vergleichende Evaluation nationaler Politiken und die Normsetzung über die Produktion und Interpretation von Daten (vgl. ebd., S. 9ff.). Überlegungen zu Transfermechanismen und -effekten dienen als ein Ausgangspunkt in der vorliegenden Arbeit. Die Interaktion zwischen der OECD und Schweizer Akteuren im Diskurs um Bildungsstandardisierung wird auf das über drei Steuerungsmechanismen definierte „mutual policy learning“ hin untersucht. Von Interesse ist dabei, inwiefern die Schweiz seit Ende der 1980er Jahre im Diskurs um Bildungsstandardisierung ihre Politik geändert hat, im Sinne der „policy coordination“ mehr internationale Interaktion und Kommunikation betreibt, von OECD-Ländern geteilte Regeln und Ziele übernommen hat – und inwiefern sie letztlich auf ein „common model“ (ebd., S. 14) mit international geteilten gesetzten und politischen Ideen zusteuert.

Relativierungen des Globalen

Der Neo-Institutionalismus und die World-Polity-Theorie räumen der nationalen Ebene durch das Konzept der Entkopplung eine gewisse Eigendynamik ein, dennoch stehen mit der Konvergenz bzw. der Isomorphie als Effekt Angleichungsprozesse im Mittelpunkt. Darin wird ein Grundkonflikt bei der Anwendung der World-Polity-Theorie in der vergleichenden Erziehungswissenschaft gesehen: Eine eigengesetzliche, top-down funktionierende Weltgesellschaft, die nationale oder lokale Einheiten zu

abhängigen Variablen macht, steht den Annahmen der erziehungswissenschaftlichen Forschung entgegen (vgl. Adick 2009, S. 285). Mit dem Fokus auf Isomorphie und Entkopplung ist die Theorie nicht in der Lage, die nationale Inszenierung globaler Modelle zu erfassen. Dem Neo-Institutionalismus fehlt ein Theorieangebot, die nationale Realität, die bei der Entkopplung entsteht, zu erklären. Durch die Relativierung der grundlegenden Konzepte von Weltkultur und Isomorphie kann die Wirkmacht der nationalen bzw. lokalen Ebene in den Vordergrund gerückt werden (vgl. Martens und Wolf 2009; Schriewer 2003; Steiner-Khamisi und Waldow 2012). Bei der Analyse des Diskurses um Bildungsstandardisierung werden die spezifischen Strukturen auf der nationalen bzw. interkantonalen Ebene, wie z. B. das Verhältnis von Bund und Kantonen im Bildungsbereich, berücksichtigt, um die schweizerische Realität zu erklären (vgl. Adick 2009, S. 284). Durch einen „kritischen Import“ der World-Polity-Theorie kann der Prozess der Bildungsstandardisierung, der in der Schweiz vollzogen wurde, möglicher Weise „als innovative Antwort[...] auf Internationalisierungstendenzen und Globalisierungsdruck“ (ebd., S. 274) interpretiert und die Autonomie der Schweizer Akteure hervorgehoben werden.

Eine Grundannahme der World-Polity-Theorie kann anhand des Bologna-Prozesses und der PISA-Studie entkräftet werden, indem der Einbezug der internationalen Ebene als strategisches Verhalten nationaler Regierungen beschrieben wird (vgl. Martens und Wolf 2009). Demnach steht hinter dem Einbezug internationaler Akteure die Intention eines Nationalstaats, den von der internationalen Ebene ausgehenden äusseren Druck als Argument nutzen zu können, um im heimischen politischen Prozess mehr Kontrolle zu gewinnen (vgl. ebd., S. 83ff.). Die Macht internationaler Akteure besteht lediglich auf indirekte Art, in Form von „unintended consequences“ (Martens und Wolf 2009, S. 83), die nationale Akteure beim Einbezug der internationalen Ebene nicht beabsichtigt haben. So wurde beispielsweise der auf nationaler Ebene begonnene Bologna-Prozess, der ursprünglich spezifischen nationalen Anliegen dienen sollte, auf internationaler Ebene umgedeutet und als Harmonisierungsprojekt auf die nationale Ebene zurückgespiegelt (vgl. ebd., S. 86ff.). Auch die PISA-Studie, durch die einige Länder ihre bildungspolitischen Entscheidungen untermauern wollten, brachte einen unbeabsichtigten Effekt hervor. Das Zusammenspiel mit der internationalen Ebene entpuppte sich als „Trojanisches Pferd“ (ebd., S. 93), das durch negative Studienergebnisse Rechenschaftsdruck auf nationaler Ebene erzeugte. Die im Zusammenwirken der nationalen und der internationalen Akteure ablaufenden Prozesse werden als zweifache Machtverschiebung gedeutet: Die im Bildungsbereich national Verantwortlichen werden einerseits gegenüber ihren heimischen Opponenten gestärkt, jedoch gleichzeitig als nationale Autoritäten gegenüber der internationalen Ebene geschwächt (vgl. ebd., S. 101). Allerdings lassen sich auch Anzeichen eines nationalen „roll backs“ (ebd., S. 102) gegenüber der internationalen Ebene erkennen. Nationale Entscheidungsträger beginnen, neue Kontroll- und Steuerungsinstrumente zu etablieren, um sich Deutungshoheit zurückzuholen. Auch im Diskurs um

Bildungsstandardisierung stellt sich die Frage, welche Intentionen der Schweizer Akteure hinter der Interaktion mit der OECD stehen. Die Analyse soll zeigen, ob sich die Beteiligung an INES und PISA als Strategie der Schweizer Akteure auffassen lässt und welche tatsächlichen Effekte die Beteiligung auf die Schweiz hatte. Daran schliesst sich die Frage, ob auch in der Schweiz neue Kontroll- und Steuerungsinstrumente eingerichtet wurden, die als Sicherung der Deutungshoheit gegenüber der OECD interpretiert werden können.

Argumente gegen die Grundannahmen der World-Polity können auch gefunden werden, wenn die Theorie der selbstreferentiellen sozialen Systeme Luhmanns herangezogen wird, die sich ebenfalls mit der Entwicklung und dem Wandel von Gesellschaften beschäftigt (vgl. Schriewer 2003). Je nachdem, ob die einem Forschungsvorhaben zugrundeliegende Theorie eher internationale oder eher historische Aspekte betont, fallen Forschungsergebnisse sehr unterschiedlich aus (vgl. ebd., S. 279). So können in empirischen Untersuchungen anstelle einer objektiv stattfindenden Internationalisierung eher die in Luhmanns Systemtheorie enthaltenen Konzepte der Selbstreferenz, Reflexivität und Reflexion sozialer Systeme, die Wirkung adaptiver Mechanismen der Rezeption und Transformation sowie die semantische Konstruktion bestätigt werden – Prozesse, die auf die Autonomie und die Eigendynamik der nationalen Ebene hinweisen: „These findings convincingly point out how development trends, models of educational organisation, reform options, and bodies of knowledge that have taken shape, and are disseminated, at the international level are refracted by selection thresholds and needs for interpretation which are the outcome of, and have been determined by, cultural, religious, political, or ideological forces and traditions intrinsic to each of the societies under study“ (ebd., S. 280). Die auf internationaler Ebene entstandenen Modelle werden nach den jeweiligen nationalen Bedürfnissen „re-arrangiert“ (ebd., S. 278), um dem eigenen System mehr Deutungshoheit zu verschaffen. Die Nationalstaaten entwickeln „multiple programs“ (ebd., S. 181), in denen gegenläufige Prozesse der Annahme und Zurückweisung globaler Modelle gleichzeitig ablaufen (vgl. ebd., S. 273, 280f.). Mit diesen Überlegungen wird der neo-institutionalistischen Annahme einer auf Weltkultur basierenden World Polity eine nationalspezifische, sozial-kulturelle Konstruktion von „Bildungsinternationalität“ gegenübergestellt (vgl. Carvalho 2009).

Die Analyse soll offen legen, inwiefern die Veränderungen im Schweizer Bildungswesen, die der Diskurs um Bildungsstandardisierung hervorgebracht hat, als Internationalisierung zu verstehen sind. Es kann angenommen werden, dass sich in der Interaktion der OECD und den Schweizer Akteure gegenläufige Prozesse der Annahme und Zurückweisung eines globalen Modells von Bildung abgespielt haben. Die Umsetzung der PISA-Studie in der Schweiz kann über mögliche Transformationen und Zurückweisungen des globalen Modells Aufschluss geben. Im Umgang der Schweizer Akteure mit Bildungsmonitoring und Leistungsmessung könnte sich die Absicht der Akteure zeigen, auf spezifische Herausforderungen

im Schweizer Bildungssystem zu antworten. Im bildungspolitischen Kontext der Schweiz wird danach gesucht, worin die Herausforderungen lagen, die zu einem Re-Arrangement des globalen Modells geführt haben könnten.

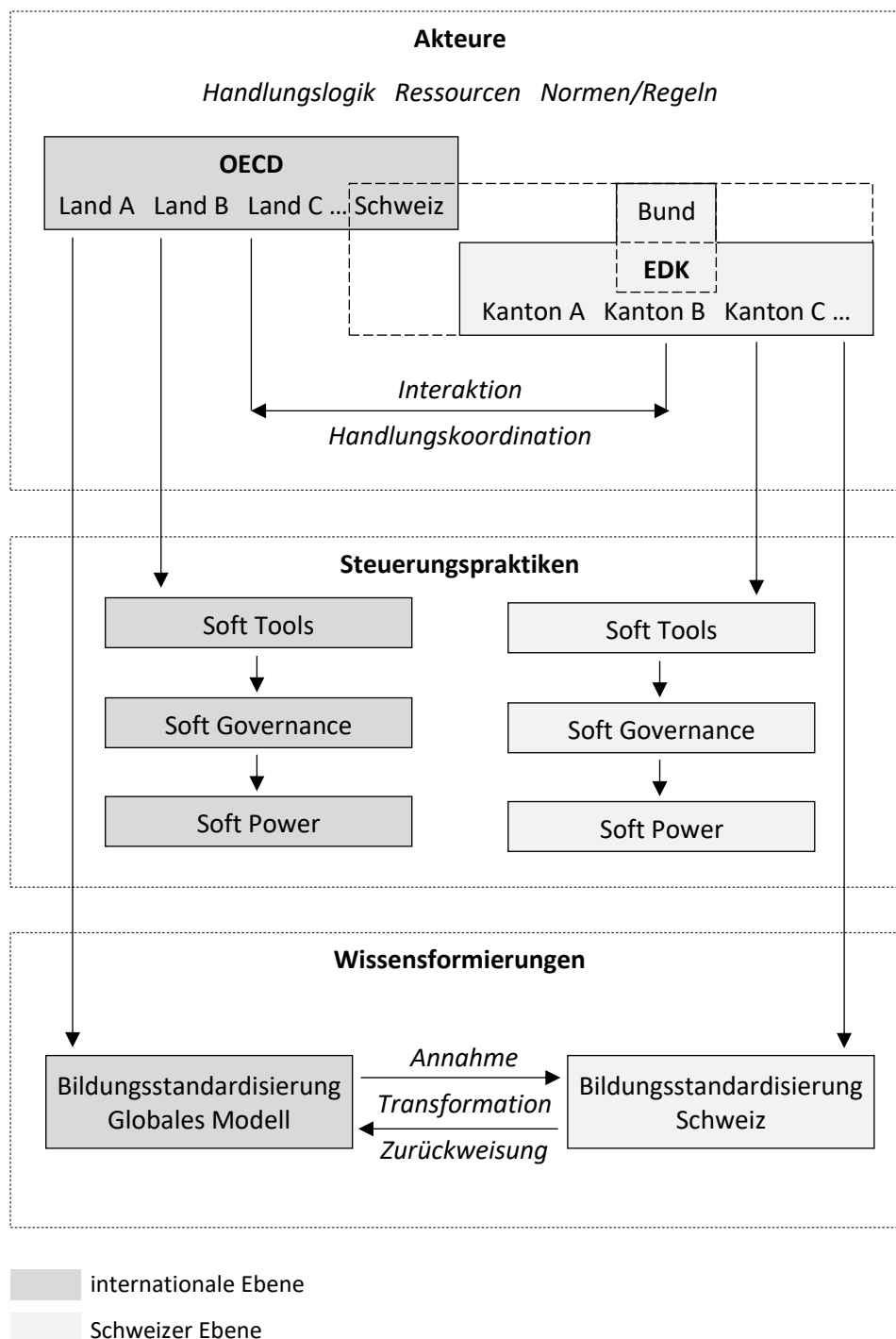
Der lokale politische Kontext steht auch bei den Theorien des „policy borrowing and lending“ als erklärender Faktor für die Verbreitung von Reformen im Bildungsbereich im Zentrum (vgl. Steiner-Khamsi und Walchow 2012). Anstelle der Begriffe „policy diffusion“, „policy transfer“ oder „policy learning“ rückt der aus der vergleichenden Bildungsforschung stammende neutrale Begriff des „policy borrowing and lending“ (Steiner-Khamsi 2012, S. 6). Dabei wird die Annahme der Diffusion bzw. des Transfers einer für attraktiv gehaltenen „best practice“ ersetzt durch den Fokus auf die lokale „agency“, den Prozess, die Einflüsse und den Zeitpunkt des „policy borrowing“ (vgl. ebd., S. 5). Mit diesem Konzept lassen sich die verschiedenen Etappen des Policy-Zyklus weiterhin aus dem Blickwinkel der Internationalisierung, aber zusätzlich mit Betonung des lokalen Kontexts untersuchen. Die Theorien des „policy borrowing and lending“ und die darauf beruhende empirische Forschung legen ein Verständnis von Globalisierung als Teil nationaler politischer Argumentation nahe: „In short, globalisation is not an external force, but rather a domestically induced rhetoric mobilised at particular moments of protracted policy conflict, to generate reform pressure and build policy advocacy coalitions“ (ebd., S. 9). Das Ineinanderfliessen globaler Modelle und nationaler Argumentationen macht den Fokus auf globale Ideen, die von nationalen Systemen adaptiert werden, obsolet. Für die zukünftige Forschung wird vielmehr die Verwendung „internationaler Referenzrahmen“ (ebd.) empfohlen. Damit kann die allmähliche „Deterritorialisierung“ (ebd., S. 10) von sich verbreitenden Reformideen nachgezeichnet und der Fokus auf Netzwerke und Akteure gelegt werden, um die inneren Prozesse des „borrowing“ und „lending“ zu verstehen. Es kann sich dabei als nützlich erweisen, die häufig mit Zwang oder Asymmetrien konnotierten Dichotomien von borrowing/lending, diffusion/reception oder import/export zu verlassen und stattdessen von „travelling policies“ (ebd., S. 11) auszugehen. Diese erlauben auch eine neue Perspektive auf Angleichungsprozesse, die von einer *gegenseitigen* Annäherung ausgeht.

Mit den Theorien des „policy borrowing and lending“ kann bei der Untersuchung des Transfers im Diskurs um Bildungsstandardisierung noch ein Schritt weitergegangen werden. Mit einem dezidierten Fokus auf den Schweizer Kontext wird geprüft, ob sich der Transfer eines globalen Modells als „policy borrowing“ betrachten lässt, und Kausalmechanismen wie z. B. ein innerer Reformdruck den „borrowing“-Prozess ausgelöst haben. Schliesslich soll die Untersuchung auch einen Beitrag zu der bisherigen Forschungslücke leisten, wie nationale Policy-Agenden in internationale Standards projiziert werden (vgl. Steiner-Khamsi 2012, S. 16). Daher wird im Zuge der Verbreitung international vergleichender Leistungsmessungen auch auf der internationalen Seite nach Prozessen des „borrowing“ und „lending“

gesucht. Lässt sich Bildungsstandardisierung als ein internationaler Referenzrahmen betrachten, der durch verschiedene Länder, auch die Schweiz, geprägt wurde, löst sich die Dichotomie von „Sender“ und „Empfänger“ auf und Bildungsstandardisierung wird zu einer Travelling Policy.

Die theoretischen Zugänge, die genutzt werden, um die Akteure im Diskurs um Bildungsstandardisierung, ihre Steuerungspraktiken und ihre Wissensformierungen zu untersuchen, lassen sich folgendermassen veranschaulichen (vgl. Abbildung 1):

Abbildung 1: Theoretische Zugänge zur Untersuchung des Diskurses um Bildungsstandardisierung



3.3 Leitfragen und Analysekategorien

Aus den theoretischen Betrachtungen werden Leitfragen zu den drei Elementen formuliert, über die der Diskurs um Bildungsstandardisierung beschrieben wird: Akteure, Wissensformierungen und Steuerungspraktiken. Die Leitfragen dienen als Ausgangspunkt der Erschliessung des Quellenmaterials, mit dem der Zeitraum von Ende der 1980er Jahre bis Ende der 2010er Jahre fokussiert wird.

Akteure

Welche Umweltveränderungen (z. B. gesamtgesellschaftliche, rechtliche, wirtschaftliche) haben zu Handlungskoordinationen der Akteure und damit zu veränderten Akteurskonstellationen geführt?

Inwiefern wirken sich der Entstehungskontext und der lokale Kontext auf die Handlungsmöglichkeiten und die tatsächlichen Handlungen der Akteure aus?

Wissensformierungen

Inwiefern kann das Bildungsverständnis, das sich in den Diskussionen, Handlungen und Entscheidungen der OECD spiegelt, als globales Modell beschrieben werden?

Zeigt sich im Bildungsverständnis der Schweizer Akteure ein Transfer des globalen Modells?

Zeigen sich im Bildungsverständnis der Schweizer Akteure Transformationen bzw. Zurückweisungen des globalen Modells?

Steuerungspraktiken

Inwiefern üben die Akteure Soft Governance aus, um ihre Position im bildungspolitischen Mehrebenensystem zu behaupten?

Inwiefern wirkt sich der kooperative Föderalismus auf die Position der Schweizer Akteure im bildungspolitischen Mehrebenensystem aus?

Aus den Leitfragen werden folgende Kategorien abgeleitet, die zur Strukturierung der Diskursanalyse verwendet werden:

- Umweltveränderungen und Akteurskonstellationen
- Akteurskontexte und -handlungen
- Globales Modell
- Transfer
- Transformationen und Zurückweisungen
- Soft Governance
- Kooperativer Föderalismus

4 Methodik

Der Diskurs um Bildungsstandardisierung wird anhand von Primärquellen empirisch untersucht. Dabei begründen die Forschungsfrage, die disziplinären Anbindungen und die Art der genutzten Quellen die Gestaltung des Forschungsdesigns sowie die Wahl der Methoden und Techniken zur Datenerhebung und -auswertung.

Ausgehend von der Frage, wie internationale und nationale Entwicklungen den Diskurs um Bildungsstandardisierung beeinflussen, werden in einer structured, focused comparison (vgl. George und Bennett 2005) drei Zeiträume analysiert, in denen die Schweizer und die internationale Ebene im Themenbereich Bildungsstandardisierung Berührungspunkte aufweisen. Durch die spezifischen Merkmale ihres politischen Systems stellt die Schweiz einen forschungsrelevanten Fall dar. Die Erhebung der Daten richtet sich nach den Spezifika der Dokumente, die zur Untersuchung des Diskurses herangezogen werden, und wird als offener und iterativer Prozess gestaltet. Die situative und soziale Produziertheit der Dokumente legt einen diskursanalytischen Zugang nahe (vgl. Wolff 2010), der dem Material wie einem Gesprächsverlauf folgt. Dabei werden auch der historische und der politische Entstehungskontext des Materials reflektiert (vgl. Groth 2018; Howell et al. 2004). Die Auswertung der Daten orientiert sich an hermeneutischen Verfahren (vgl. Gadamer 1986; Gardt 2007) sowie an Kodiertechniken der Diskurs- und der Inhaltsanalyse (vgl. Gasteiger und Schneider 2014; Glasze et al. 2009; Wedl et al. 2014), aus denen Strategien abgeleitet werden können, die den Interpretationsprozess unterstützen.

Bei der Triangulation der Vorgehensweisen und Techniken der Einzelfall-, Diskurs-, Dokumenten- und Inhaltsanalyse sowie der Hermeneutik werden die Stärken mehrerer Verfahren zur Erschliessung des Quellenmaterials genutzt. Zudem gewährt die Triangulation die Offenheit, bei der Interpretation auf Diskontinuitäten im Material zu reagieren und unterschiedliche theoretische Zugänge zu prüfen.

4.1 Forschungsdesign

Im Forschungsdesign werden Forschungsfrage, theoretische Zugänge und Leitfragen (vgl. Kapitel 1; Kapitel 3) so in Zusammenhang gebracht, dass eine strukturierte und fokussierte Untersuchung möglich wird. In der vorliegenden Arbeit wird mit dem Zusammenspiel der *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) und Schweizer Akteuren im Bildungswesen ein Einzelfall (vgl. Gering 2006) des Zusammenspiels von *internationalen Organisationen* (IOs) und Nationalstaaten untersucht. In einer structured, focused comparison (vgl. George und Bennett 2005) werden drei Zeiträume dieses Einzelfalls verglichen. Spezifische Merkmale machen die Schweiz dabei zu einem Extremfall (vgl.

Bieber 2016), in dem der internationale Einfluss im Diskurs um Bildungsstandardisierung zu besonders ausgeprägten Aushandlungsprozessen auf nationaler Ebene führen dürfte.

Structured, focused comparison

Hinter der Erforschung des Diskurses um Bildungsstandardisierung steht die allgemeine Frage nach den internationalen und nationalen Einflüssen auf politische Steuerung. Dieses Phänomen (vgl. George und Bennett 2005, S. 69) lässt sich als Zusammenspiel von Wissensformierungen und Handlungen internationaler und nationaler Akteure und dessen Manifestierung in bestimmten Governancepraktiken beschreiben (vgl. Kapitel 3). In der vorliegenden Arbeit wird es an einem Einzelfall untersucht: der Bildungsstandardisierung, die die OECD und Schweizer Akteure, vor allem die *Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren* (EDK), seit Ende der 1980er Jahre im Zusammenspiel vorangetrieben haben. Zur Untersuchung eines bestimmten Phänomens anhand eines Einzelfalls bietet sich eine structured, focused comparison (vgl. George und Bennett 2005) als Forschungsdesign an. Dabei werden einzelne oder mehrere zu untersuchende Fälle einer strukturierenden Fragestellung unterstellt und bestimmte, theoretisch fundierte Variablen fokussiert. Die Analyse des Zusammenspiels der internationalen und der Schweizer Akteure im Bereich Bildungsstandardisierung wird als within-case Analyse durchgeführt, bei der das Phänomen in einem bestimmten Zeitraum, vor und nach einem bestimmten Ereignis betrachtet und als abhängige Variable der „outcome“ (ebd., S. 79) in den Zeiträumen verglichen wird (vgl. ebd., S. 81; Gerring 2006, S. 724f.). Es werden drei Zeiträume – vor, während und nach Einführung des *Programme for International Student Assessment* (PISA) – betrachtet:

- die späten 1980er und frühen 1990er Jahre, in denen die OECD und die Schweiz Bildungsindikatoren für statistische Erhebungen entwickelt haben,
- die Jahre um 2000, in denen die erste PISA-Studie entwickelt und durchgeführt wurde und
- die Jahre nach 2009, in denen die PISA-Studie bereits etabliert war und ein gesamtschweizerisches Bildungsmonitoring mit eigenen Bildungszielen und eigener Leistungsmessung eingeführt wurde.

Die im Mittelpunkt des zweiten Untersuchungszeitraums stehende Entwicklung der PISA-Studie stellt die intervenierende, unabhängige Variable dar (vgl. George und Bennett 2005, S. 79), deren Einfluss auf den Diskurs um Bildungsstandardisierung untersucht werden soll. Die Art der politischen Steuerung durch die internationalen und nationalen Akteure wird als jeweiliger Outcome in den drei Zeiträumen verglichen.

Im Unterschied zu repräsentativen Fallstudien (vgl. Seawright und Gerring 2008) steht bei der Betrachtung der internationalen und Schweizer Akteure im Diskurs um Bildungsstandardisierung als Einzelfallstudie weniger die Übertragbarkeit der Ergebnisse auf eine Grundgesamtheit, beispielsweise Länder

mit internationalen Beziehungen im Bildungsbereich, im Vordergrund. Stattdessen wird versucht, spezifische Umstände durch eine möglichst umfassende Darstellung von Kausalfaktoren zu erklären, und diese Erklärungen an Theorien zu spiegeln (vgl. George und Bennett 2005, S. 75; Gerring 2006, S. 708ff.). Dies bietet die Möglichkeit, auf komplexe Kausalfaktoren für die Wissensformierungen und Handlungen von Akteuren zu fokussieren und das zu untersuchende Phänomen mit grösserer Sicherheit zu erklären als durch die Betrachtung mehrerer Fälle (vgl. Gerring 2006, S. 716). Bei der Untersuchung eines einzelnen Falls kann jedoch nicht davon ausgegangen werden, dass es sich um einen einzigartigen Fall handelt. Die Analyse kann auch Ausprägungen von Kausalfaktoren aufdecken, die nicht spezifisch für den untersuchten Fall sind (vgl. ebd., S. 717). In der vorliegenden Arbeit werden die Kausalfaktoren in sieben Kategorien aufgeschlüsselt, die sich aus theoretisch fundierten Leitfragen ergeben (vgl. Kapitel 3.3): Umweltveränderungen und Akteurskonstellationen; Akteurskontexte und -handlungen; Globales Modell; Transfer; Transformationen und Zurückweisungen; Soft Governance; Kooperativer Föderalismus. Anhand der spezifischen Ausprägungen der Kategorien in den drei Zeiträumen wird geprüft, ob eher Theorien der Übernahme globaler Modelle Gültigkeit haben oder Theorien, die diese Übernahme relativieren (vgl. Kapitel 3.2).

Die Quellen zur Betrachtung des Diskurses um Bildungsstandardisierung werden in einem iterativen Verfahren erhoben und ausgewertet (vgl. Kapitel 4.2; Kapitel 4.3). Da dies während der Analyse auch Modifikationen des Forschungsdesigns erfordern kann, soll die Untersuchung für die Veränderung der Kategorien offen gehalten werden (vgl. George und Bennett 2005, S. 84f.). Das Forschungsdesign als structured, focused comparison reduziert die Komplexität des Falls für die wissenschaftliche Untersuchung und bietet einen Startpunkt für die Analyse (vgl. Abbildung 2, S. 80).

Fallauswahl

In Fallstudien wird die Aussagekraft der Ergebnisse grundlegend von der Auswahl der Fälle bestimmt (vgl. Seawright und Gerring 2008). Ein Fall kann je nach wissenschaftlicher Disziplin und Forschungsfrage klein oder gross, konkret oder abstrakt sein und z. B. eine Person, ein Land, die gesamte Welt, eine Bildungsinstitution oder eine Erziehungstheorie umfassen (vgl. Fatke 2010, S. 164; Gerring 2006, S. 710; Seawright und Gerring 2008, S. 294). In der qualitativen Sozialforschung stellt sich bei der Erforschung eines einzelnen Falls die Frage, wie aus der Besonderheit des Falls allgemeingültige Aussagen abgeleitet werden können. Es wird argumentiert, dass Fallstudien Hinweise auf „*Typisches im Individuellen*“ (Fatke 2010, S. 167, Hervorh. i. O.) liefern und dadurch theoretische Erkenntnisse erweitern, korrigieren oder neu generieren können. In der vorliegenden Arbeit wird das Zusammenspiel der OECD mit Schweizer Akteuren als Fall des Zusammenspiels von IOs und Nationalstaaten betrachtet. Die Erkenntnisse aus der Fallanalyse werden zur Prüfung unterschiedlicher Theorien herangezogen.

Abbildung 2: Einzelfallanalyse als structured, focused comparison

Bei der Auswahl werden der Fall bzw. die Fälle in Beziehung zu der Grundgesamtheit gesetzt, über die eine Aussage getroffen werden soll, wobei „das Typische“ (Fatke 2010, S. 167) lediglich eine Bezugsmöglichkeit darstellt. Ein Fall kann in seinen Merkmalen beispielsweise auch extrem, abweichend oder einflussreich in Bezug auf die Grundgesamtheit sein (vgl. Seawright und Gerring 2008). In der Untersuchung des politischen Zusammenspiels von IOs und Nationalstaaten stellt die Schweiz durch ihre direkte Demokratie, ihre Konsensorientierung und ihren Föderalismus einen Extremfall dar (vgl. Bieber 2016). Sie besitzt besonders weitreichende direktdemokratische Elemente, mit Vernehmlassungen vorgesehene gesetzgebenden Verfahren ein ausgeprägtes konsensdemokratisches Mittel und eine spezifische Form des Föderalismus, die sich in einer starken Dezentralisierung im Bildungswesen zeigt, die zusätzlich durch grosse kulturelle und sprachliche Unterschiede gekennzeichnet ist (vgl. ebd., S. 13). Diese auf Koordination ausgerichteten Spezifika lassen sich mit den Begriffen des „dezentralen“ (Braun 2003) oder „kooperativen“ (Häfelin et al. 2016) Föderalismus umschreiben (vgl. Kapitel 3.1, S. 59). Im obligatorischen Bildungsbereich führt diese Form des Föderalismus dazu, dass der Bund nur durch den Einbezug der Kantone, die die Hoheit über das obligatorische Schulwesen haben, handlungsfähig ist.

Diese extremen Merkmale wirken im Bildungswesen reformverzögernd oder -behindernd und lassen die Einführung einer international geprägten Form von Bildungsstandardisierung in der gesamten Schweiz unwahrscheinlich erscheinen (vgl. Bieber 2016, S. 11ff.). Daher stellt die Schweiz für die vorliegende Untersuchung einen eher unwahrscheinlichen Fall für die Gültigkeit der Theorien der Übernahme globaler Modelle dar – und einen eher wahrscheinlichen für die Gültigkeit der Theorien, die diese Übernahme relativieren. Gleichzeitig gilt sie durch ihre wirtschaftliche Abhängigkeit von internationalen Entwicklungen als grundsätzlich offen für internationale Einflüsse (vgl. Bieber 2016, S. 11) und stellt in dieser Hinsicht einen wahrscheinlichen Fall dafür dar, in internationale Reformen involviert zu sein und globale Modelle zu übernehmen. Beide Theorieangebote scheinen für die Untersuchung anschlussfähig. Es kann jedoch angenommen werden, dass die Aushandlungsprozesse bei der Auseinandersetzung mit globalen Modellen durch die unterschiedlichen Interessenslagen in der Schweiz besonders kontrovers ausfallen und zu Kompromisslösungen führen. Es wird vermutet, dass den bildungspolitischen Aushandlungsprozessen im Diskurs um Bildungsstandardisierung eine besondere Relevanz zugeschrieben wird, da durch den Konsens im Bildungsbereich die Souveränität der Kantone gegenüber dem Bund aufrechterhalten wird.

4.2 Datenerhebung

Die Datenerhebung wird von Überlegungen zur Beschaffenheit der Dokumente und zu ihrer Auswahl als Datenquellen sowie von Quellenkritik begleitet. Die Dokumente zur Untersuchung des Diskurses um Bildungsstandardisierung stellen sozial produzierte Datenquellen dar, für die sich eine diskursanalytische Perspektive anbietet (vgl. Wolff 2010). Entlang von Bildungsprojekten im Untersuchungszeitraum werden Dokumente iterativ als Quellen ausgewählt und den theoretisch fundierten Leitfragen unterstellt (vgl. Kapitel 3.3). Charakteristische Merkmale der Dokumente, die sich sowohl aus ihrem historischen (vgl. Howell et al. 2004) als auch aus ihrem politischen (vgl. Groth 2018) Kontext ergeben, führen zur Quellenkritik.

Datenquellen

Dokumente sind schriftliche Texte, die in der qualitativen Sozialforschung als Quellen für hinter ihnen liegende Phänomene, Entscheidungsprozesse und Absichten angesehen werden (vgl. Wolff 2010, S. 504). Um sie als Belege zu verwenden, muss ihre Entstehung als eigenständige und situativ geprägte Leistung ihrer Verfasser – ihre „soziale Produziertheit“ (ebd., S. 507) – berücksichtigt werden. Auf die situative und soziale Lesbarkeit der Dokumente wird mit einer gesprächsanalytisch ausgerichteten Dokumentenanalyse eingegangen, die sich an der Interpretation sprachlicher Interaktion orientiert (vgl. ebd., S. 508ff.). Es wird davon ausgegangen, dass Verfasser und Rezipienten von Texten Inhalte ähnlich

interpretieren, weil sie die gleichen institutionalisierten Kategorisierungs- und Schlussfolgerungsregeln einsetzen (vgl. Wolff 2010, S. 509). Da diese Regeln in der Dokumentenanalyse nicht immer sofort entschlüsselt werden können und weil Dokumente bei ihrer Entstehung bestimmten Rahmenbedingungen unterliegen (vgl. ebd., S. 506), können Texte in der wissenschaftlichen Untersuchung vage oder gar defizitär erscheinen, wenn beispielsweise Aktennotizen nur rudimentär über einen Vorgang Auskunft geben. In der Analyse der Dokumente ist es daher wichtig, dem Verlauf der Dokumente wie einem Gespräch zu folgen und vorangehende und nachfolgende Texte in einen Zusammenhang zu bringen (vgl. ebd., S. 512).

Mit der Entwicklung der modernen Verwaltung und dem „*Prinzip der Aktenförmigkeit*“ (Wolff 2010, S. 502, Hervorh. i. O.) sind die Bedeutung und die Anzahl von Dokumenten, vor allem amtlicher Dokumente, gestiegen. Für die Untersuchung des Diskurses um Bildungsstandardisierung werden zu einem grossen Teil amtliche Dokumente verwendet, die von Personen in ihrer Funktion als Projektmitarbeitende oder als Organisations- bzw. Behördenmitglieder verfasst wurden und als „*institutionalisierte Spuren*“ (ebd., S. 503, Hervorh. i. O.) legitime Schlussfolgerungen auf Absichten und Aktivitäten zulassen. Die für die vorliegende Arbeit potentiell relevanten Quellen stammen von der EDK, dem *Bundesamt für Statistik* (BFS) und der OECD und wurden grösstenteils in zwei Archiven eingesehen:

- Im Staatsarchiv Luzern wurden Akten und Druckschriften der EDK aus den Jahren 1895-2000 (Bestand A 1270), Publikationen und Protokolle aus den Jahren 1891-1991 (Bestand A 1271) sowie Akten aus den Jahren 1989-1993, 1994-1998, 1999-2001 und 2002-2005 (Bestände A 1427, A 1453, A 1594, A 1664) konsultiert. Schwerpunkte wurden dabei auf Dokumente aus den Themenbereichen Internationales, Evaluationen, Leistungsmessung und Leistungsstandards gelegt. Da in diesen Bereichen eine enge Zusammenarbeit mit dem BFS bestand, befinden sich im Staatsarchiv Luzern auch viele Dokumente des BFS.
- Im OECD-Archiv in Paris fand eine themengeleitete Suche nach Dokumenten statt, die von Sitzungsprotokollen bestimmter OECD-Organe im Bildungsbereich ausging und zu den in den Protokollen genannten Dokumenten führte. Dabei wurde an die Arbeit der OECD an Bildungsindikatoren in den 1960er und -70er Jahren, am Projekt *International Indicators and Evaluation of Educational System* (INES) und die Publikationen „*Education at a Glance*“ ab den 1990er Jahren sowie an die PISA-Studien ab dem Jahr 2000 angeknüpft.

Daneben wurden aus dem Schweizerischen Bundesarchiv in Bern einzelne Dokumente von Arbeitsgruppen des BFS herangezogen, die die Arbeit an Bildungsindikatoren und an PISA dokumentieren und sich nicht im Staatsarchiv Luzern befinden.

Die Dokumente liegen hauptsächlich in Form von Sitzungsprotokollen, Aktennotizen, Briefen und E-Mails sowie projektspezifischen Konzept-, Planungs-, Durchführungs- und Auswertungspapieren vor. In den Quellen können Verläufe und unterschiedliche Sichtweisen auf Geschehnisse nachvollzogen werden, da das archivierte Material umfangreich ist und dokumentierte Sitzungen den Entstehungskontext weiterer Dokumente bzw. Sachverhalte offenlegen. Oft sind zeitlich aufeinander folgende Versionen von Dokumenten verfügbar oder von unterschiedlichen Personen angefertigte Aufzeichnungen derselben Sitzung. Die Dokumente aus der Schweiz konnten im Original begutachtet werden, die Dokumente der OECD als Reproduktionen von Originalen, so dass „scheinbare Äusserlichkeiten“ (Wolff 2010, S. 512) wie Gliederungen, Datierungen, die formale Gestaltung oder handschriftliche Zusätze in der Analyse berücksichtigt werden konnten. Im Vergleich zu den Schweizer Dokumenten haben die Dokumente der OECD einen offizielleren Charakter und weisen eine stark normierte Form auf, die weniger Kontextinformationen zu der konkreten Entstehungssituation liefert.

Neben archiviertem Material wurden auch in Bibliotheken und im Internet zugängliche Dokumente als Datenquellen genutzt. Eine wichtige Quelle stellt die graue Literatur zu den internationalen und den Schweizer Bildungsindikatoren sowie zu den Ergebnissen und Hintergründen der PISA-Studie dar. Ebenfalls relevant sind Tagungsberichte, Projektbeschreibungen und Dokumente mit juristischem Charakter wie Gesetze, Verordnungen und Vereinbarungen. Vor allem für die Analyse des Zeitraums nach 2009 spielen Internetquellen eine wichtige Rolle, da einerseits das Internet zum üblichen Medium zur Verbreitung von Informationen geworden ist und andererseits das archivierte Material diesen Zeitraum bisher nur in seinen Anfängen erfasst. Durch diese Dokumente wird der öffentliche Teil des Diskurses abgebildet, der sich in Tagungen, Publikationen und in der Kommunikation nach aussen zeigt.

Die Datenerhebung bei der Untersuchung des Diskurses um Bildungsstandardisierung wird als offenes, iteratives Verfahren durchgeführt, bei dem erst das Forschungsergebnis die konkrete Kontur des Diskurses sichtbar macht (vgl. Wedl et al. 2014, S. 553). Die dabei angestrebte Unvoreingenommenheit gegenüber dem Datenmaterial leitet die Quellenauswahl und lässt die Analyse für unerwartete Resultate offen (vgl. Eisenhardt 1989, S. 546f.). Dennoch werden bestehendes Vorwissen und bestehende Vorannahmen bewusst in die Auswahl und Analyse der Quellen einbezogen, um einen umfassenden und auf das Erkenntnisinteresse gerichteten Blick auf das Datenmaterial zu ermöglichen (vgl. Glasze et al. 2009, S. 300). Die aus theoretischen Annahmen erarbeiteten Leitfragen (vgl. Kapitel 3.3) sowie das historische Kontextwissen (vgl. Kapitel 2) bilden den Hintergrund der Quellenauswahl. Als thematischer Zugang dienen die aus den Leitfragen gebildeten Kategorien (vgl. Kapitel 3.3), die im Anschluss der Analyse des jeweiligen Zeitraums hinterfragt und für die weitere Analyse modifiziert werden können. Die Suche nach Dokumenten orientiert sich an den internationalen und nationalen Projekten, die im jeweiligen Zeitraum im Mittelpunkt standen: die Bildungsindikatorenprojekte Ende der 1980er und

Anfang der 1990er Jahre, die erste PISA-Erhebung im Jahr 2000 sowie die PISA-Studien ab 2009 und das ab 2004 in der Schweiz aufgebaute Bildungsmonitoring. Eine erste Auswahl bilden Dokumente, die in den Projekten eine wichtige Stellung einnahmen wie Konzeptpapiere, besonders häufig referenzierte Hintergrundpapiere oder erste Sitzungen neuer Projektgruppen, um gleich zu Beginn möglichst relevante Aspekte des Diskurses zu erfassen. Davon ausgehend werden iterativ weitere Dokumente in den Auswahlprozess einbezogen (vgl. Glasze et al. 2009, S. 298f.).

Quellenkritik

Die Quellenkritik beginnt mit einer Betrachtung der Entstehungsbedingungen eines Textes. Dabei werden die Merkmale identifiziert, die das Dokument als Original oder Kopie ausweisen, und die Begleitumstände seiner Entstehung sowie die Autorenschaft zu rekonstruieren versucht (vgl. Howell et al. 2004). Die für die vorliegende Arbeit verwendeten Texte stehen unter institutioneller Autorenschaft, auf internationale Seite meistens ein Organ der OECD, auf nationaler Seite meistens ein Organ des Bundes oder der Kantone. Bei Sitzungsprotokollen beispielsweise spielen die Sitzungsteilnehmenden als Vertretende der institutionellen Autoren eine grosse Rolle, während den materiellen Autoren wenig Gewicht zufällt. Bei Tagungsberichten, Stellungnahmen oder Briefen einzelner Personen kann das Widergegebene hingegen auch als Position der jeweiligen materiellen Autoren verstanden werden. Durch ihre institutionelle Einbindung erhalten die Dokumente einen offiziellen Charakter. Für Dokumente im politischen Kontext ist der Entstehungszusammenhang besonders relevant, da sie als „textuelle Ergebnisse von Organisationshandeln“ (Groth 2018, S. 58) einen politischen Prozess aus Sitzungen, Diskussionen und Verhandlungen spiegeln. An sie werden spezifische Ansprüche der Rechenschaft und Nachvollziehbarkeit gestellt, die sich häufig in einem starken Formalitätsgrad spiegeln (vgl. ebd., S. 57ff.). Die Performanzen, die die Entstehung eines Dokuments prägen, sind dabei nicht immer im Dokument sichtbar (vgl. ebd., S. 63ff.). So ist die Einschätzung der „Originalität“ (Howell et al. 2004, S. 80f.), also der Einzigartigkeit eines Textes, teilweise schwierig. Die Quellen zur Untersuchung des Diskurses um Bildungsstandardisierung zeigen, dass sich durch den Verlauf von Dokumenten zwar ein Ideenfluss nachzeichnen lässt, jedoch nicht angenommen werden kann, dass geäußerte Ideen lückenlos und chronologisch festgehalten sind. Auch die Genese von Ideen ist nicht immer zweifelsfrei rekonstruierbar.

Im Unterschied zu den stark formalisierten Dokumenten der OECD lassen die Schweizer Dokumente oft einen Rückschluss auf einzelne Autorinnen und Autoren zu. Auch wenn dadurch bei der Darstellung des Diskurses auf Schweizer Seite eher bestimmte Personen genannt werden, spielt diese Nennung eine untergeordnete Rolle und dient lediglich dem besseren Nachvollzug von Verbindungen zwischen institutionellen Akteuren. In der vorliegenden Arbeit stehen die Handlungen von Personen als

Vertreterinnen und Vertreter von Institutionen im Mittelpunkt. Damit wird auch der Auflage der EDK bei der Akteneinsicht Rechnung getragen, keinen Bezug auf konkrete Personen zu nehmen.

Dokumente aus dem politischen Kontext können durch politische Intentionen bzw. strategische Interessen gefärbt sein, die innerhalb einer Organisation nicht kohärent sein müssen (vgl. Groth 2018, S. 59ff.). Dass die Sicht auf das Themenfeld Bildung und die Gewichtung der Aktivitäten innerhalb einer Organisation nicht einheitlich sind, wurde für die OECD bereits beschrieben (vgl. Papadopoulos 1994). Zudem beeinflussen die tatsächlichen oder imaginierten Rezipienten eines Textes die Art und Weise des Widergegebenen (vgl. Groth 2018, S. 66ff.). Um Texte auf ein bestimmtes Publikum zuzuschneiden, wird im politischen Umfeld häufig bewusst oder unbewusst Sprache als strategisches Mittel eingesetzt, was zu einer Ambivalenz, Ambiguität und Vagheit der Texte führen kann (vgl. ebd., S. 71ff.). So ist nicht nur die Entstehung, sondern auch die Verwendung von Dokumenten im politischen Umfeld ein performativer Akt (vgl. ebd., S. 68ff.). Bei der Untersuchung der Quellen im Diskurs um Bildungsstandardisierung wird daher berücksichtigt, welche Rolle im politischen Prozess und welche Art der Rezeption den Dokumenten zugeschrieben wurde.

4.3 Datenauswertung

Zur Auswertung der Daten werden Vorgehensweisen und Techniken der Hermeneutik, der Diskurs- und der Inhaltsanalyse kombiniert. Die grundlegenden Konzepte hermeneutischer Verfahren werden in den analytischen Rahmen der Diskursforschung integriert (vgl. Busse 2015). Sie beschreiben die auf das Verstehen ausgerichtete Textauslegung im Spannungsfeld von Subjektivität und Objektivität (vgl. Gardt 2007) als Leitmotiv der Datenauswertung. Bei der konkreten Umsetzung der Textauslegung können Kodiertechniken Orientierung bieten, die in der Diskurs- und der Inhaltsanalyse verwendet werden (vgl. Gasteiger und Schneider 2014; Glasze et al. 2009; Wedl et al. 2014).

Hermeneutische Verfahren

Die Dokumente zur Untersuchung des Diskurses um Bildungsstandardisierung unterliegen einer historischen Perspektive, die sich an den Schnittstellen mehrerer Sozialwissenschaften bewegt und mehrere methodische Zugänge kombiniert. Zu ihrer Auswertung bieten sich hermeneutische Verfahren der rekonstruktiven und interpretativen Sozialforschung an, die mit verschiedenen Disziplinen und Methodologien kompatibel sind (vgl. Heinrich und Wernet 2018; Kleemann et al. 2013). Die Hermeneutik lässt sich in den für die vorliegende Arbeit gewählten analytischen Rahmen der Diskursforschung einfügen (vgl. Kapitel 1). Eine grundlegende Gemeinsamkeit von Diskursanalyse und Hermeneutik liegt in der Auffassung, dass Interpretationen keinen objektiven Sinn rekonstruieren, sondern den *Kontext*

freilegen, in dem sprachliche Äusserungen entstanden sind (vgl. Busse 2015, S. 80ff.). Dadurch lassen sie sich als Formen der historischen Textanalyse charakterisieren.

Als auf das Verstehen gerichtete Textauslegung ist die Hermeneutik durch gegenwärtige Begriffe und Vorstellungen der Forschenden geprägt und hebt sich von einem „naiven Historismus“ (Gadamer 1986, S. 63) ab. Im Bewusstsein der potentiellen eigenen Voreingenommenheit wird ein subjektivistischer Massstab an den Text gelegt, der ständig revidiert wird (vgl. ebd., S. 57ff.). In einer zirkulären Verstehensbewegung „vom Ganzen zum Teil und zurück zum Ganzen“ (ebd., S. 57) erschliessen die Forschenden den immanenten Sinn eines Texts. Als konstruktivistische Methode verweist die Hermeneutik nicht nur auf die unumgängliche Subjektivität, sondern erhebt gleichzeitig Anspruch auf Objektivität der Interpretation (vgl. Gardt 2007, S. 267). Dieses konstruktivistische Verständnis kehrt sich in der Umsetzung jedoch häufig zu einer realistischen Position und Texten wird schliesslich doch eine feste, subjektiv geprägte Bedeutung zugeschrieben (vgl. ebd., S. 269ff.). Auf das besondere Spannungsverhältnis von Subjektivität und Objektivität muss in der Anwendung hermeneutischer Verfahren eine Antwort gefunden werden. Als Mittelweg zwischen der konstruktivistischen und der realistischen Position wird die Methode des „linguistischen Interpretierens“ (ebd., S. 272) beschrieben, die unterschiedliche Gestaltungsdimensionen eines Texts einbezieht: Über die Erschliessung der wörtlichen Bedeutung einer Textpassage, die Beschreibung der Motivation des Autors bzw. der Autorin, die Überprüfung der Stimmigkeit der dargebotenen Argumentationen und die Zuordnung zu einer Textsorte wird eine Interpretation erarbeitet, die für alternative Argumentationen und Interpretationen offen bleibt (vgl. ebd., S. 275). Die Schlüssigkeit der Interpretation ergibt sich aus den Evidenzen, die in den unterschiedlichen Dimensionen des Quellenmaterials gefunden werden.

Die Auslegung der Dokumente im Diskurs um Bildungsstandardisierung orientiert sich an einem Vorverständnis, das auf dem gegenwärtigen Wissen zum historischen Kontext und auf theoretischen Begriffen und Konzepten zum Handeln und zur Interaktion von Akteuren beruht. Dieses Vorverständnis wird anhand der vorliegenden Dokumente hinterfragt. Ziel ist es, durch die Datenauswertung zu einem begründeten – aber nicht unumstösslichen – Interpretationsangebot für den Zeitraum ab Ende der 1980er bis in die 2010er Jahre zu kommen, das zur Beschreibung des allgemeinen Phänomens, den internationalen und nationalen Einflüssen auf politische Steuerung, dienen kann.

Orientierung an Kodiertechniken

Die Untersuchung von Diskursen kann unter die Methodologie der Diskursanalyse gestellt werden, während die konkrete Durchführung als Inhaltsanalyse möglich ist. Eine Gemeinsamkeit dieser Ansätze ist die Verwendung von Techniken des Kodierens zur Erschliessung des Quellenmaterials (vgl. Gasteiger und Schneider 2014, S. 146ff.; Glasze et al. 2009; Wedl et al. 2014, S. 554). Dabei werden Möglich-

keiten genutzt, unter die sprachliche Oberfläche von Texten vorzudringen und interpretativ zu kodieren (vgl. Glasze et al. 2009). In der vorliegenden Arbeit wird bei der Datenauswertung keine Kodierung in dem Sinne vorgenommen, dass allen genutzten Textstellen ein Kode zugewiesen wird, sondern es findet eine Orientierung an den Ordnungsstrategien des Kodierens statt.

Um Interpretationen offen zu halten, wird beim Kodieren von Diskursen Vieldeutiges und Widersprüchliches dokumentiert und reflektiert und damit bewusst in den Analyseprozess aufgenommen (vgl. Gasteiger und Schneider 2014, S. 146ff.). Da die zur Analyse des Diskurses um Bildungsstandardisierung vorliegenden Dokumente auf einen situativen Kontext verweisen, der ausserhalb des Textlichen liegt, sind Strategien wichtig, um Implizites im Text zu erkennen. Dabei spielen das Vorwissen und das Vorverständnis eine wichtige Rolle (vgl. Glasze et al. 2009, S. 300), das auf historischem Kontextwissen und theoretischen Annahmen beruht (vgl. Kapitel 2; Kapitel 3). Bei der Arbeit mit dem Text werden einerseits bestimmte Wörter, Wortfolgen oder semantische Konzepte und andererseits die Beziehungen dieser Elemente wie Differenz, Äquivalenz, Kausalität oder Temporalität berücksichtigt (vgl. Glasze et al. 2009, S. 295f.). Implizite „diskursive Regeln“ (ebd., S. 298) lassen sich herausarbeiten, indem Regelmässigkeiten, Häufigkeiten und zeitliche Verläufe ausfindig gemacht werden. Eine weitere Technik sind „semantische Strickleitern“ (Höhne 2003 nach Glasze et al. 2009, S. 307), bei denen im Text auftauchende implizite und explizite Elemente in einem Strickleitersystem einander gegenübergestellt werden. So können beispielsweise ein bisher und ein neu verwendeter Bildungsbegriff einander gegenübergestellt werden: Was explizit zu einem der beiden Begriffe geäussert wird, sagt implizit etwas über den anderen Begriff aus.

Kodierungen werden häufig als mehrstufige Verfahren beschrieben, in denen der Text in einem ersten Schritt anhand von Leitfragen bearbeitet wird (vgl. Gasteiger und Schneider 2014, S. 154). Dabei werden auch die Art und die Funktionsweise des Texts, also sein Kommunikationszusammenhang, berücksichtigt (vgl. ebd.; Mayring 2010, S. 471). Am Beginn der Analyse des Diskurses um Bildungsstandardisierung stehen die auf Grundlage theoretischer Überlegungen formulierten Leitfragen, aus denen für die Analyse des ersten Untersuchungszeitraums sieben Anfangskategorien gebildet wurden (vgl. Kapitel 3.3). Das zur Analyse des ersten Zeitraums ausgewählte Textmaterial wird entlang der Kategorien ausgelegt, wobei die iterative Auswahl der Dokumente zu einer immer stärkeren Verfeinerung der gewonnenen Erkenntnisse führt. Zu jeder Analysekategorie werden relevante Textstellen und Informationen aus den Dokumenten gesammelt und zu Unterthemen gruppiert. Zu jedem Unterthema entsteht ein interpretativer Text, in dem die Informationen aus den Quellen zueinander in Beziehung gesetzt werden. Mit der Lektüre von immer mehr Dokumenten und der Sammlung immer weiterer Textstellen können Informationen und Interpretationen konkretisiert und revidiert werden. Die erste Analyse ergibt eine Beschreibung des zu jener Zeit vorherrschenden Diskurses um Bildungs-

standardisierung und unterbreitet ein Interpretationsangebot für das dahinterliegende Zusammenspiel internationaler und nationaler Entwicklungen. Die Anfangskategorien werden am Ende der Analyse hinterfragt und dienen in gegebenenfalls modifizierter Form als Ausgangspunkt der Analyse des nächsten Zeitraums. Damit bauen die weiteren Analyseschritte jeweils auf den vorhergehenden Resultaten auf. Durch die Betrachtung der Kodier- bzw. Interpretationsergebnisse über die Zeit hinweg können grössere Argumentationslinien herausgearbeitet werden (vgl. Gasteiger und Schneider 2014, S. 155f.). Im letzten Schritt werden über den gesamten Betrachtungszeitraum hinweg der Diskurs um Bildungsstandardisierung diskutiert und das Zusammenspiel internationaler und nationaler Entwicklungen interpretiert. Die Interpretation wird dabei an den theoretischen Vorüberlegungen zu Bildungsstandardisierung als Soft Governance und als Travelling Policy gespiegelt (vgl. Kapitel 3.1; Kapitel 3.2).

Teil II

Analyse

Der Diskurs um Bildungsstandardisierung auf internationaler Ebene und in der Schweiz seit Ende der 1980er Jahre

Die Verflechtungen der internationalen und Schweizer Stränge im Diskurs um Bildungsstandardisierung sollen durch die Rekonstruktion der Entwicklungen in drei Zeiträumen sichtbar gemacht werden. Es wird bestimmten Bildungsprojekten nachgegangen, in denen sich die Standardisierung von Bildung im politisch-administrativen Kontext zeigt. Dabei steht das *Programme for International Student Assessment* (PISA) im Zentrum der Untersuchungen.

Die Betrachtungen beginnen Ende der 1980er Jahre, als die *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) das Bildungsindikatorenprojekt *International Indicators and Evaluation of Educational Systems* (INES) startete, aus dem später PISA hervorging. Bildungsindikatoren nehmen eine Standardisierung von Bildung vor, indem sie bestimmte Aspekte von Bildung messbar und vergleichbar machen. In der Schweiz übersetzte das *Bundesamt für Statistik* (BFS) die internationalen Bildungsindikatoren mit dem Projekt *Bildungsindikatoren Schweiz* (CHINES) auf die schweizerische Ebene. Im Mittelpunkt des zweiten Betrachtungszeitraums steht die Entwicklung der PISA-Studie durch die OECD ab Mitte der 1990er Jahre und deren erste Durchführung im Jahr 2000. Die Standardisierung von Bildung durch PISA besteht in der vergleichenden Messung eines bestimmten Merkmals von Bildung – den Leistungen am Ende der obligatorischen Schulzeit. Die Schweiz nahm sowohl an der Entwicklung als auch an der Durchführung der ersten PISA-Studie teil, wobei wiederum das BFS PISA auf die Schweizer Ebene in das Projekt PISA CH übertrug. Im dritten Schritt wird der Diskurs ab 2009 rekonstruiert. Mit dem zweiten Durchführungszyklus wurde PISA verstetigt und die Standardisierung von Bildung durch die Leistungsmessung gefestigt. In der Schweiz wurde PISA CH zu einem Projekt von Bund und Kantonen, in dem die *Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren* (EDK) eine zentrale Rolle spielte. Bund und EDK integrierten die Leistungsmessung in ein gesamtschweizerisches Bildungsmonitoring und führten 2016 mit der *Überprüfung des Erreichens der Grundkompetenzen* (ÜGK) erstmalig eine schweizspezifische standardisierte Leistungsmessung durch.

Über die drei Zeiträume wird herausgearbeitet, wie sich die Akteure des Diskurses, ihre Wissensformierungen und ihre Steuerungspraktiken entwickelt haben. Die Betrachtungen orientieren sich an theoretisch fundierten Begriffen und Konzepten, die in Leitfragen formuliert und zu Analysekategorien verdichtet wurden (vgl. Kapitel 3), und sollen in den internationalen und nationalen Diskurssträngen Entwicklungslinien und Brüche sowie Ähnlichkeiten und Unterschiede aufzeigen. Die Rekonstruktion verpflichtet sich einer möglichst quellengetreuen Analyse der Entwicklungen, bezieht aber auch Wissen zum historischen Kontext ein (vgl. Kapitel 2). Sie bildet die Grundlage für die weiterführende Diskussion und Interpretation des Diskurses (vgl. Teil III).

5 Bildungsindikatoren Ende der 1980er Jahre: INES und CHINES

Der Diskurs um Bildungsstandardisierung zeigt sich Ende der 1980er Jahre in der Arbeit an Bildungsindikatoren, in der die internationale und die schweizerische Ebene verknüpft sind. Die Wurzeln dieser Verknüpfung liegen in den internationalen Beziehungen der Schweiz. Als Mitgliedsland der *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) unterhielt die Schweiz seit den 1960er Jahren eine ständige Delegation in Paris, über die Abordnungen an internationale Zusammenkünfte organisiert wurden (vgl. Kommission für internationale Zusammenarbeit im Schulwesen 1967c, 1967a; SECO 2018). Delegierte wurden damals von Bundesstellen wie dem *Eidgenössischen Statistischen Amt* (ESTA)², interkantonalen Stellen wie der *Zentralen Informationsstelle für Fragen des Schul- und Erziehungswesens* in Genf, kantonalen Erziehungsdepartementen bzw. -direktionen oder universitären Stellen wie dem *Service de la recherche sociologique* (SRS) in Genf entsandt (vgl. Kommission für internationale Zusammenarbeit im Schulwesen 1967b; OECD ED 1970, 1981). So waren Schweizer Vertretende Anfang der 1970er Jahre auch an Vorarbeiten der OECD zur Klassifizierung und Erhebung bildungsstatistischer Daten beteiligt, die innerhalb des neu gegründeten *Education Committee* (ED) der OECD geleistet wurden (vgl. OECD ED 1970, 1981).

Eine Vertiefung der Arbeit an Bildungsindikatoren fand auf internationaler Ebene ab Ende der 1980er Jahre mit dem Projekt *International Indicators and Evaluation of Educational Systems* (INES) statt. Der Diskurs und der Projektaufbau begannen mit der 1987 abgehaltenen „International Conference on Educational Indicators“ in Washington D.C (vgl. OECD ED, CERI 1987) und einer Folgekonferenz 1988 in Poitiers (vgl. OECD CERI CD 1988b). Unter operativer Leitung des *Centre for Educational Research and Innovation* (CERI) der OECD wurde INES in einer ersten, experimentellen Phase 1988 bis 1989, einer zweiten Phase Ende 1989 bis Ende 1991 und einer dritten Phase 1992 bis 1996 durchgeführt. Unter der Leitung des CERI *Governing Boards* bzw. CERI *Comité Directeur* (CERI CD) erarbeiteten die an INES teilnehmenden Länder innerhalb von fünf Networks die konzeptuellen Grundlagen zur Entwicklung von Bildungsindikatoren (vgl. OECD CERI CD 1988a). Die Arbeiten wurden in der zweiten Projektphase mit zwei Hauptprodukten, der Publikation „Education at a Glance“ und dem dazugehörigen „Handbook“, abgeschlossen (vgl. OECD CERI CD 1991; OECD CERI INES 1991a).

Die Schweiz beteiligte sich seit Beginn an INES und koordinierte ihre Arbeiten in der *Koordinationsgruppe Bildungsindikatoren Schweiz-OECD*, die vom *Bundesamt für Statistik* (BFS) einberufen und geleitet wurde und die Schweizer Delegierten in den INES-Networks umfasste (vgl. OECD CERI CD 1989a).

² Das *Eidgenössische Statistische Amt* (ESTA) wurde 1978 zum *Bundesamt für Statistik* (BFS) und wird im Text je nach Zeitpunkt als ESTA oder BFS bezeichnet.

Das BFS verstärkte in der zweiten Projektphase sein Engagement und initiierte *Bildungsindikatoren Schweiz* (CHINES) als „nationales Nachfolgeprojekt“ (BFS 1992f, S. 2) von INES. Innerhalb von CHINES wurde ebenfalls an einer Publikation gearbeitet, die als „Bildungsmosaik Schweiz“ (BFS et al. 1992) veröffentlicht und anschliessend zu den „Bildungsindikatoren Schweiz“ (BFS 1993b) weiterentwickelt wurde. An einer gross angelegten Tagung in Fürigen im August 1992 stellte das BFS seine Arbeit an Bildungsindikatoren erstmals einer breiten Öffentlichkeit vor (vgl. BFS 1992b).

Die Veröffentlichung der ersten internationalen und nationalen Publikationen lassen sich als Kulminationspunkt im Diskurs um Bildungsstandardisierung ab Ende der 1980er Jahre betrachten und bilden den Abschluss der ersten untersuchten Diskursphase.

5.1 Umweltveränderungen und Akteurskonstellationen: Bildungsexpansion der 1960er und internationale Öffnung der 1990er Jahre

Die Akteurskonstellationen Ende der 1980er Jahre waren von Dynamiken geprägt, die sich bis in die 1960er Jahre zurückverfolgen lassen. In westlichen Industrienationen fand Ende der 1960er Jahre eine Expansion von Bildungsforschungsinstitutionen statt, die auch die Schweiz erfasste (vgl. Gretler 2000; Hadjar und Becker 2009). Die Entstehung neuer Akteure im Bildungsbereich resultierte aus dem Wirtschaftswachstum und dem technologischen Fortschritt nach dem Zweiten Weltkrieg, als in Bildung ein Beitrag zum Wirtschaftswachstum gesehen und die Erweiterung der Bildungsmöglichkeiten zur Aufstiegsmöglichkeit sozialer Gruppen wurde (vgl. Gretler 2000, S. 12; Hadjar und Becker 2009, S. 9ff.; Papadopoulos 1994, 37ff.). In der Schweiz traten neben Bund und Kantone, die gemeinsam für Bildung zuständig waren, neue, verwaltungsinterne und ausseruniversitäre Akteure (vgl. Kapitel 2.3, S. 42ff.). Auf internationaler Ebene ging die OECD 1961 aus der *Organisation for European Economic Co-operation* (OEEC) hervor und differenzierte ihre Strukturen im Bildungsbereich, so dass ab 1968 das CERI und ab 1970 das ED als internationale Akteure wirkten. Die neuen Akteure auf der internationalen und der nationalen Ebene mussten ihre Handlungen koordinieren und formierten neue Konstellationen.

Ab Mitte der 1960er Jahre wuchs mit dem Aufkommen der neuen Akteure die Unzufriedenheit mit der Gestaltung der internationalen Beziehungen der Schweiz im Bildungsbereich. In der Schweiz führte der übliche Weg, Delegierte an internationale Zusammenkünfte zu senden, über Anfragen der ausrichtenden *internationalen Organisationen* (IOs) an Bundesstellen wie das *Eidgenössischen Departement des Innern* (EDI) (vgl. Kommission für internationale Zusammenarbeit im Schulwesen 1967c, 1967a). Sowohl aus Sicht der *Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren* (EDK) als auch aus Sicht des Bundes liefen die Abordnung der Delegierten und der Informationsfluss unkoordiniert und zu wenig kontinuierlich ab (vgl. Kommission für internationale Zusammenarbeit im Schulwesen 1966,

1967c). Der Bund hatte keinen festen Ansprechpartner in internationalen Belangen im Bildungsbereich bestimmt, sondern involvierte oft mehrere Stellen im Schnittbereich von Wirtschaft, Schule und Politik (vgl. Kommission für internationale Zusammenarbeit im Schulwesen 1967c). Die EDK fasste hingegen ihre internationalen Kontakte zum Europarat, zur OECD und zur *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation* (UNESCO) in einem Arbeitsbereich zusammen (vgl. EDK 1970, 1971, 1985). Sie hatte die Initiative ergriffen, die Schweizer Vertretungen, Beiträge und Berichterstattung auf internationaler Ebene besser zu koordinieren und dafür eine *Kommission für internationale Zusammenarbeit im Schulwesen* einberufen, die mit der innerhalb der EDK bestehenden *Zentralen Informationsstelle für Fragen des Schul- und Erziehungswesens* in Genf und dem EDI zusammenarbeiten sollte (vgl. Kommission für internationale Zusammenarbeit im Schulwesen 1966, 1967c). Der Handlungsdruck zur Koordination der internationalen Beziehungen zeigt sich in der Gründungssitzung der Kommission, die gleich dazu genutzt wurde, eine Reihe penderter Abordnungen an internationale Seminare und Konferenzen festzulegen (vgl. Kommission für internationale Zusammenarbeit im Schulwesen 1967c). Es wurde eine Liste möglicher Delegierter und Experten zusammengestellt, um besser auf Anfragen reagieren zu können. Mit Vertretern der *Zentralen Informationsstelle für Fragen des Schul- und Erziehungswesens*, des SRS, des ESTA, der Erziehungsdepartemente bzw. -direktionen der Kantone Basel-Stadt, Bern, Waadt und Luzern und der *Akademischen Berufsberatung* des Kantons Zürich umfasste sie Institutionen des Bundes, der EDK, der Kantone sowie eine universitäre Einrichtung (vgl. Kommission für internationale Zusammenarbeit im Schulwesen 1967b). Die *Kommission für internationale Zusammenarbeit im Schulwesen* blieb als koordinierender Akteur bis 1971 aktiv, trat jedoch in den letzten Jahren ihrer Existenz nicht mehr zusammen (vgl. EDK 1970, S. 8; EDK 1971, S. 14f.). Die internationalen Kontakte wurden danach durch die 1971 gegründete und 1974 offiziell eröffnete *Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung* (SKBF) gepflegt (vgl. EDK 1973, S. 21).

Innerhalb der OECD hatte sich das zur Förderung naturwissenschaftlich-technischen Personals gegründete *Committee for Scientific and Technical Personnel* (CSTP) bis Mitte der 1960er Jahre von seiner ursprünglichen Aufgabe entfernt und beschäftigte sich inzwischen mit weiter gefassten bildungspolitischen Fragen (vgl. Papadopoulos 1994, S. 37ff.). Ressourcendiskussionen innerhalb der OECD führten zu Veränderungen der mit Bildung befassten Organe. Sie führten zur Evaluation des Programms des CSTP und schliesslich zu seiner Überführung in das politisch-strategisch ausgerichtete ED und zur Gründung des operativ tätigen CERI (vgl. ebd., S. 59ff.). Anfang der 1970er Jahre war die Schweiz im ED durch die EDK, das *Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit* (BIGA) und den Präsidenten der *Schweizerischen Hochschulrektorenkonferenz* vertreten (vgl. OECD ED 1970, S. 2). In dieser Zeit begann das ED mit Arbeiten an Bildungsstatistik und Bildungsindikatoren (vgl. OECD ED 1970), in die Personen mit statistischem Fachwissen involviert waren. Spätestens seit Anfang der 1980er Jahre beteiligte sich

die Schweiz an diesen Arbeiten durch eine Vertretung des ESTA (Paul Amacher) und eine Vertretung der 1975 vom ESTA eingesetzten *Eidgenössischen Kommission für Schulstatistik* und gleichzeitig Vertretung der *Schweizerischen Dokumentationsstelle für Schul- und Bildungsfragen* (CESDOC) (Jacques Pord'hom) (vgl. Manz et al. 2013, S. 20ff.; OECD ED 1981). Die Zusammenarbeit zwischen IOs und der Schweiz verlief projektbezogen, weshalb je nach Themenbereich unterschiedliche Bundesämter oder Exponenten von Bildungsinstitutionen in die Schweizer Delegationen berufen waren (vgl. EDK 1985, S. 21f.).

Als Mitte 1987 im ED die Weichen für das Projekt INES gestellt wurden, waren von Schweizer Seite neben dem ständigen Schweizer Delegierten in Paris (Mauro Picchi) das *Bundesamt für Bildung und Wissenschaft* (BBW) (Edo Poggia) und der neue EDK-Delegierte für Internationales (Pierre Luisoni) anwesend (vgl. EDK 1988; OECD ED 1987b). An die im November 1987 ausgerichtete „International Conference on Educational Indicators“ in Washington D.C. entsandte die Schweiz den Delegierten der *Eidgenössischen Kommission für Schulstatistik* bzw. des CESDOC, der bereits an den statistischen Vorarbeiten des ED beteiligt war (vgl. OECD ED, CERI 1987). Die Arbeiten des CERI an INES wurden durch halbjährliche Sitzungen des CERI CD begleitet. Darin hatte von Schweizer Seite bis Anfang 1989 ein Mitarbeiter der SKBF und gleichzeitig Leiter der *Pädagogischen Abteilung* (PA) der Erziehungsdirektion des Kantons Zürich (Uri Peter Trier) und anschliessend der Direktor des SRS (Walo Hutmacher) Einsitz (vgl. OECD CERI CD 1988b, 1990). Als INES-Expertengruppe berief das OECD-Sekretariat die *Scientific Advisory Group* (SAG) ein, die unter der Leitung des CERI-Mitarbeiters Norberto Bottani stand und in den die Schweiz den Vertreter des SRS delegierte (vgl. OECD CERI CD 1988c). Auch in der Person des SAG-Leiters liegt eine Verbindung zu Schweizer Akteuren. Der Schweizer Norberto Bottani war als Absolvent der Pädagogik an der Université de Fribourg bis Mitte der 1970er Jahre als wissenschaftlicher Mitarbeiter des BBW und anschliessend in mehreren internationalen Bildungsorganisationen tätig (vgl. BFS 1990a, 1990c; Bottani 2011).

Die Schweiz hatte für alle Networks, die in der ersten INES-Projektphase ihre Arbeit aufgenommen hatten, Delegierte bestimmt, die zum Grossteil bereits in das internationale Netzwerk involviert waren: aus dem BFS (Paul Amacher), der *Eidgenössischen Kommission für Schulstatistik* bzw. dem CESDOC (Jacques Prod'hom), der PA der Erziehungsdirektion des Kantons Zürich (Uri Peter Trier), dem SRS (Walo Hutmacher) und der Université de Genève (Siegfried Hanhart) (vgl. OECD CERI CD 1989a). Die Delegierten reflektieren die unterschiedliche thematische Ausrichtung der Networks. So wurde in das *Network A*, das sich mit „student outcomes“ beschäftigte, mit Uri Peter Trier eine Person delegiert, die in der PA der Erziehungsdirektion des Kantons Zürich Erfahrungen mit der politischen Nutzung bildungsstatistischer Daten gesammelt hatte (vgl. Rothen 2016, S. 299ff.). Die Schweiz zeigte sich in der zweiten INES-Projektphase besonders engagiert. Sie gehörte zu den sieben OECD-Mitgliedsländern,

die in allen Networks beteiligt waren, und zu denjenigen, die den Grossteil der in „Education at a Glance“ enthaltenen Indikatoren tatsächlich berechnet hatten (vgl. OECD CERI CD 1991, S. 44–45 Annex 5-6).

Die Schweizer Delegierten bildeten unter der Leitung des Chefs der *Abteilung Gesellschaft und Bildung* des BFS (Heinz Gilomen) die *Koordinationsgruppe Bildungsindikatoren Schweiz-OECD* (vgl. OECD CERI CD 1989a). Über das BFS sollte die Koordination mit der *Eidgenössischen Kommission für Schulstatistik* und die Verbindung zu den BFS-Themen Mikrozensus Bildung, Evaluation und Sozialindikatoren sichergestellt werden. Es war geplant, die Koordinationsgruppe um Vertretungen des *Generalsekretariats der EDK* (GS EDK) und des BBW zu erweitern (vgl. BFS 1988b). Spätestens in der zweiten INES-Projektphase wird die führende Rolle des BFS deutlich. Es hatte über den Leiter der Koordinationsgruppe in der internationalen Projektstruktur die Funktion des „National Coordinator“ für die Schweiz übernommen und es stellte in allen in der zweiten INES-Projektphase tätigen Networks Vertretungen (vgl. BFS 1990a, 1990c). Zudem richtete es zum Abschluss der zweiten Projektphase im September 1991 die INES-Generalversammlung in Lugano-Cadro aus, an der sich unter 180 Teilnehmenden 30 Beobachter aus der Schweiz befanden (vgl. BFS 1990a, 1990c; OECD CERI CD 1991, S. 2).

Die EDK kommentierte die schweizerisch-internationalen Akteurskonstellationen Ende der 1980er Jahre als eine bildungspolitische „Oeffnung nach aussen“ (EDK 1990b, S. 1). In der Einschätzung der EDK stellte diese Öffnung eine Wende gegenüber einem bisherigen „pragmatischen Misstrauen“ (ebd.) und einer Konzentration auf die kantonale Koordination dar. Sie erklärte diese Wende mit der europäischen Integration, der wirtschaftlichen Mobilität und neuen Akteurskonstellationen in Form internationaler Zusammenschlüsse. Als „Interlocuteur valable“ schrieb sie sich gegenüber dem Bund und der auswärtigen Bildungspolitik eine neue Rolle zu, die sie mit ihrem Auftreten als Akteur in Arbeitsgruppen belegte und durch die sie „allen Unkenrufen zum Trotz“ den Föderalismus in der Schweiz weiterhin sicherstellte (ebd., S. 2). In ihrer neuen Rolle brachte die EDK Ende der 1980er Jahre grundlegende offene Koordinationsfragen mit dem Bund auf. Trotz der Koordinationsmassnahmen seit Mitte der 1960er Jahre und der als gut eingeschätzten Kontakte zum Bund sah sie Verbesserungspotential in der Klärung von Verantwortlichkeiten und im Bemühen um eine kohärente und abgestimmte Politik (vgl. ebd., S. 21; EDK 1992, S. 18). Die zunehmenden internationalen Kontakte wurden zum Anlass genommen, nicht nur die Koordination zwischen Bund und Kantonen, sondern auch zwischen den Kantonen zu überprüfen, um „die schweizerischen Bildungsinteressen auch im Ausland wirkungsvoll vertreten zu können“ (EDK 1989a, S. 14). Damit bezog sich die EDK auf den kooperativen Föderalismus (vgl. Kapitel 3.1, S. 59), in dem sich die Kantone weiterhin „ihrer Instrumente bedienen“ (EDK 1990b, S. 2) sollten, um sich der Auseinandersetzung um die auswärtige Bildungspolitik zu stellen. Trotz – oder gerade wegen – der Ablehnung des Beitritts der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum im Jahr

1992 ging die EDK von einer wachsenden Bedeutung der internationalen Arbeiten aus und strebte eine stärkere Beteiligung in IOs an (vgl. EDK 1993b, S. 18ff.).

Die Betrachtungen machen sichtbar, dass die Dynamiken in den Akteurskonstellationen von zwei Umweltveränderungen (vgl. Kapitel 3.1, 63ff.) ausgelöst wurden. Zum einen führte die Bildungsexpansion der 1960er Jahre und der mit ihr verbundene Reform- und Ressourcendruck zur Veränderung der Akteure. Neue Akteure wie die *Kommission für internationale Zusammenarbeit im Schulwesen* oder das CERI gingen aus den bestehenden Akteuren EDK und OCED hervor, die ihre Zuständigkeitsbereiche – und damit auch ihre Strukturen – veränderten bzw. verfeinerten. Den neuen Akteuren wurden spezifische operative, strategische, koordinierende oder Forschungsfunktionen innerhalb der übergeordneten Akteure zugewiesen, durch die sie projektbezogene Konstellationen eingehen konnten. In der Schweiz weisen die Akteure Überschneidungen auf, wie beispielsweise die gleichzeitige Vertretung einer kantonalen Verwaltung und einer EDK-Kommission, die sich aus dem Fokus auf die Koordination, aber auch aus der Kleinräumigkeit in der Schweiz erklären. Das CERI nahm Ende der 1980er Jahre INES als Projekt der Bildungsstandardisierung auf. Im Projektverlauf trat das BFS als Schweizer Hauptakteur mit dem CERI in eine Konstellation, da es durch seine statistische Expertise anschlussfähig an die Projekthalte war. Eine weitere Umweltveränderung stellt die internationale Öffnung Anfang der 1990er Jahre dar, die verstärkte Aktivitäten bildungspolitisch ausgerichteter, koordinierender Akteure erforderte, und die EDK zu einer erneuten Handlungskoordination der Schweizer Akteure veranlasste.

5.2 Internationale und US-amerikanische Akteurskontexte und -handlungen: Die USA geben den Anstoss zu INES

Bereits in den 1950er Jahren war das Engagement der OECD im Bildungsbereich mit dem nationalspezifischen politischen Kontext der USA verbunden. Indem die USA innerhalb der OECD den Aufbau von Stellen unterstützten, die sich mit der wirtschaftlichen Bedeutung von Bildung und mit der Sammlung ländervergleichender Daten beschäftigten, trugen sie ihren wirtschaftlichen und technologischen Wettstreit mit der Sowjetunion aus (vgl. Papadopoulos 1994, S. 21ff.). Die durch den Akteurskontext der USA angestossenen Arbeiten setzte die OECD in den folgenden Jahrzehnten fort. Sie erarbeitete in den 1960er und -70er Jahren ein Regelwerk für Ministerien zu Investitionsentscheidungen im Bildungsbereich sowie Grundlagen zur Klassifizierung und Erhebung international vergleichbarer Bildungsdaten (vgl. OECD ED 1981; Papadopoulos 1994, S. 50ff.). Da die internationale Bildungsstatistik jedoch keinen Aufschwung verzeichnete und das für die Verbesserung bildungsstatistischer Informationen zuständige ED die Qualität der Arbeiten letztlich als unbefriedigend beurteilte, kam es Anfang der 1980er Jahre zu einem vorübergehenden Stillstand in diesem Bereich (vgl. OECD ED 1970, 1985a, 1985b).

Den wesentlichen Anstoss zur Wiederaufnahme der Arbeiten an international vergleichbaren bildungsstatistischen Daten gab wiederum die Delegation der USA, die aus Vertretenden des *U.S. Department of Education* (DOE) bestand³. Im ED brachte sie seit Mitte der 1980er Jahre ihr besonderes Interesse an Daten zu „educational outcomes“ (OECD ED 1986, S. 8) zum Ausdruck und beantragte im Juni 1987 eine Konferenz, an der die Entwicklung vergleichbarer Indikatoren diskutiert und der erste Schritt zu einem Evaluationsprogramm unternommen werden sollten (vgl. OECD ED 1987b). Die Antragsteller begründeten den Bedarf an standardisierten und vergleichbaren Informationen mit innenpolitischen Steuerungsabsichten und dem Interesse der USA am internationalen Vergleich und stützten sich dabei auf die 1983 publizierte Expertise „A Nation at Risk“ (vgl. OECD ED 1987a).

Das Anliegen ist im Kontext der bildungspolitischen Entwicklungen der USA zu betrachten. Seit den 1960er Jahren war unter der Präsidentschaft Lyndon B. Johnsons, der als ehemaliger Lehrer auch die Schaffung des 1979 eröffneten DOE vorbereitet hatte (vgl. Vinovskis 2003, S. 115), Bildung stärker in den staatlichen Verantwortungsbereich gerückt. Die 1970er und -80er Jahre waren zum einen von Auseinandersetzungen liberaler und konservativer Kräfte über die Rolle des Staates und die Notwendigkeit staatlicher Institutionen und Ressourcen im Bildungsbereich geprägt (vgl. ebd., S. 120ff.). Zum anderen wurde vor dem Hintergrund der hohen Inflation und des geringen Wirtschaftswachstums in den USA das Bildungswesen für die geringe Wirtschaftskraft verantwortlich gemacht (vgl. ebd., S. 117). Ronald Reagan verfolgte in seiner Regierungszeit in den 1980er Jahren eine republikanisch-konservative Agenda, die die Einzelstaaten und die Wirtschaft stärken und den Föderalstaat schwächen sollte, was auch die Abschaffung des DOE beinhaltete (vgl. Kosar 2011, S. 2ff.). In der Hoffnung, im bildungspolitischen Streit ausgewogenere Informationen zum amerikanischen Bildungssystem zu erhalten, setzte der liberal eingestellte Bildungsminister Terrel H. Bell eine *National Commission on Excellence in Education* (NCEE) ein, die die Studie „A Nation at Risk“ verfasste (vgl. ebd., S. 13f.; Vinovskis 2003, S. 118). Dass die NCEE grösstenteils aus Mitarbeitenden des unter Reagan bereits abgeschafften *National Institute of Education* bestand (vgl. Albjerg Graham 2003, S. viii), mag ein Grund für die Art ihrer Berichterstattung gewesen sein. Sie zeichnete in „A Nation at Risk“ (NCEE 1983) ein Bild des Niedergangs des Bildungswesens und der amerikanischen Gesellschaft und rief zur Mobilisierung staatlicher Ressourcen auf, wodurch sie einen Widerspruch zu den Argumenten Reagans erzeugte (vgl. Kosar 2011, S. 14ff.). In den Augen der NCEE war der Leistungsanstieg nach dem „Sputnik-Schock“ verspielt worden

³ Neben den USA übte auch Frankreich Druck auf die OECD aus, die Arbeit an Bildungsindikatoren wiederaufzunehmen und richtete eine der beiden projektinitiierenden Konferenzen aus (vgl. OECD ED 1988b). Frankreich verfolgte ebenfalls eine national bestimmte bildungspolitische Agenda, die es auf die internationale Ebene übertrug (vgl. Henry 2001, S. 99; OECD CERI CD 1988a, S. 17; Wiseman 2013, S. 311). In der vorliegenden Arbeit wird nur dem Einfluss der USA nachgegangen, da auch die späteren, für den Diskurs um Bildungsstandardisierung relevanten Arbeiten stark von den USA geprägt waren.

und die „once unchallenged preeminence in commerce, industry, science, and technological innovation is being overtaken by competitors throughout the world“ (NCEE 1983, S. 5). Der Bericht beschrieb die Gefahr des Zurückbleibens im Wettbewerb um internationales Ansehen und internationale Märkte, der durch die wirtschaftlichen und technologischen Errungenschaften der Japaner, Südkoreaner und Deutschen dominiert sei (vgl. ebd., S. 6f.). „A Nation at Risk“ wurde medial breit aufgenommen, auch wenn seine einseitigen Darstellungen und seine alarmistische Tonalität teilweise auf Kritik stießen (vgl. Vinovskis 2003, S. 120). Nach der Publikation des Berichts konnte Reagan seine bildungspolitische Agenda nicht mehr gegen den Kongress und die öffentliche Meinung durchsetzen (vgl. Kosar 2011, S. 20ff.). Anstelle der in Fachkreisen geforderten Investitionen in eine systematische Bildungsforschung und -entwicklung machte er das Erreichen von Bildungsstandards – „student achievement“ – zum zentralen Ziel staatlicher Bildungspolitik (vgl. ebd., S. 28), indem er die Expertise des *National Center for Education Statistics* (NCES) innerhalb des DOE ausbaute und das vom NCES durchgeführte *National Assessment of Educational Progress* (NAEP) verbesserte (vgl. Vinovskis 2003, S. 123).

So setzten sich auch die US-Delegierten im ED für mehr Informationen zum „student achievement“ ein. Als Vertretungen des DOE half ihnen der Einsatz für international vergleichbare Informationen zu Bildungssystemen auch, den Legitimationsdruck auf das DOE zu senken. Der US-amerikanische politische und wirtschaftliche Kontext hatte die USA zu einem wesentlichen Akteur im internationalen Diskurs um Bildungsstandardisierung werden lassen. Die bildungspolitischen Auseinandersetzungen in den USA der 1980er Jahren stellen somit auch eine Veränderung des internationalen Akteurskontexts dar, der zu Anpassungen der Akteurshandlungen führte (vgl. Kapitel 3.2, S. 73).

In ihrem Antrag an das ED zur Durchführung einer Konferenz zum Thema Bildungsindikatoren nahmen die Delegierten auf Arbeiten des DOE zu Indikatoren und Input-Prozess-Output-Modellen Bezug (vgl. OECD ED 1987a, S. 4ff.). Indikatoren zu „outcomes“, die aus den Erhebungen der *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA) entwickelt werden sollten, hatten dabei die höchste Priorität (vgl. ebd., S. 2). Der Antrag spiegelte die Erfahrung, auf die die USA Ende der 1980er Jahre zurückblicken konnten. Seit der Entstehung von „educational measurement“ und den Large-Scale Assessments zu Beginn des 20. Jahrhunderts und der Erhebung internationaler Leistungsdaten durch die IEA in den 1960er Jahren wurde in den USA Leistungsmessung mit politischer Steuerung verknüpft (vgl. Kapitel 2.3, S. 48ff.). Dieses Spezifikum des US-amerikanischen Akteurskontexts trug ebenfalls zum Einfluss der USA auf den internationalen Akteurskontext im Diskurs um Bildungsstandardisierung bei.

Das ED begrüßte die Initiative der US-Delegierten und richtete gemeinsam mit dem DOE im November 1987 in Washington D.C die „International Conference on Educational Indicators“ aus, an der die

Zukunft der internationalen Bildungsstatistik diskutiert wurde (vgl. OECD ED, CERI 1987; OECD ED 1987b, S. 11). Im Anschluss an die Konferenz bekräftigte die Delegation der USA noch einmal ihr Interesse an der Arbeit an Bildungsindikatoren und bot ihre finanzielle Unterstützung an (vgl. OECD ED 1988a, S. 5). Die USA prägten durch ihre Expertise vor allem die Arbeiten zu Outputindikatoren innerhalb von INES. Das zu Beginn unter dem Titel „Outcomes of Education“ stehende *Network 2*⁴ wurde von David Sweet geführt, dem Direktor der *Elementary and Secondary Outcomes Division* des NCES, zu dessen Ausbau die Reagan-Regierung beigetragen hatte (vgl. OECD INES Network 2 1989). Durch das Auftreten der USA als Hauptakteur *im Network 2* standen in dessen erster Arbeitsphase die bekannten internationalen Leistungserhebungen der USA, die von der IEA und dem *Educational Testing Service* (ETS) im Auftrag des NCES durchgeführt wurden, im Zentrum der Diskussion (vgl. ebd.). Für die weitere Arbeit sollten sowohl die Daten aus diesen Leistungserhebungen als auch die Vorarbeiten des DOE zur Konzeptualisierung von Bildungsindikatoren durch ein Input-Output-Modell genutzt werden (vgl. BFS 1989d; Délégation suisse 1989).

5.3 Schweizer Akteurskontexte und -handlungen: Das Ringen um bildungsstatistische und internationale Zuständigkeiten

Das Engagement der Schweizer Akteure in INES ist mit Fragen der Zuständigkeit für bildungsstatistische und für internationale Belange verknüpft. Die Zuständigkeitsfragen stehen im Kontext des spezifischen, auf Kooperation ausgerichteten politischen Systems – des vor allem im Bildungswesen vorherrschenden kooperativen Föderalismus der Schweiz (vgl. Kapitel 3.1, S. 59). Die Anfänge der vergleichenden Bildungsstatistik waren in der Schweiz durch Initiativen von Einzelpersonen getragen (vgl. Manz et al. 2013, S. 93). Besonders prägend war das 1887 erstmals publizierte *Jahrbuch des Unterrichtswesens in der Schweiz* (JUS), das der Arbeit der EDK nahestand und 1915 vom *Archiv für das Schweizerische Unterrichtswesen* (ASU) der EDK abgelöst wurde (vgl. ebd.). Damit übernahm die EDK die Hauptverantwortung für den Vergleich bildungsstatistischer Daten der Kantone und begann, sich für die Koordination der Schulstatistik in der Schweiz einzusetzen (vgl. ebd., S. 21). Mit dieser koordinierenden Tätigkeit bezweckte sie die internationale Vernetzung der Schweiz, was sich ab den 1960er Jahren in der Gründung von Akteuren zeigt, die sich im Schnittbereichen koordinierender, internationaler und bildungsstatistischer Tätigkeiten befanden.

Das ASU, das auf Grundlage kantonal erhobener Daten vergleichende Statistiken öffentlicher Schulen erstellte, arbeitete ab 1942 unter dem Dach der neuen *Zentralstelle für Dokumentation und Auskunft*

⁴ Je nach Projektphase wird das Network im Text als *Network 2* (erste INES-Projektphase) oder *Network A* (ab der zweiten INES-Projektphase) bezeichnet.

in St. Gallen und ging 1962 in der Nachfolgeorganisation auf, der *Zentralen Informationsstelle für Fragen des Schul- und Erziehungswesens* in Genf, die 1971 zum CESDOC, der *Schweizerischen Dokumentationsstelle für Schul- und Bildungsfragen*, wurde (vgl. Criblez 2008d, S. 253; Manz 2012, S. 134ff.; Manz et al. 2013, S. 20ff.). Die Genfer Informationsstelle erhielt primär eine informationskoordinierende Funktion und wurde dabei explizit in einen internationalen Kontext gestellt (vgl. Egger 1962, S. 187). Es bestand der Anspruch, dass die dem technischen und industriellen Wettbewerb ausgesetzte Schweiz, mit der Sammlung von Informationen zum Schweizer und zum ausländischen Bildungswesen in Interaktion mit der „europäische[n] Gemeinschaft“ (ebd., S. 186) treten konnte. Die Interaktion wurde durch den Standort der Informationsstelle in unmittelbarer Nachbarschaft des *Bureau international d'éducation* (BIE) in Genf gefördert (vgl. ebd.). Zur besseren Koordination der internationalen Beziehungen hatte die EDK 1967 zudem die *Kommission für internationale Zusammenarbeit im Schulwesen* als neuen Akteur gegründet, die eng mit der Informationsstelle kooperierte und deren Mitarbeitende sie an internationale Sitzungen delegierte (vgl. Kommission für internationale Zusammenarbeit im Schulwesen 1967b; Kommission für internationale Zusammenarbeit im Schulwesen 1967c, S. 4; Kapitel 5.1). Die besondere Relevanz der *Zentralen Informationsstelle für Fragen des Schul- und Erziehungswesens* – und damit auch der Fragen der internationalen Koordination – zeigt sich darin, dass sie sich vom Sprachrohr der EDK zum Nukleus des Generalsekretariats der EDK entwickelte (vgl. Egger 1962, S. 185; Manz 2012, S. 134f.). Die Informationsstelle stand auch im Zeichen der Hauptaufgabe der EDK, der Koordination des Schweizer Bildungswesens, auf die man sich zumindest eine indirekte Wirkung erhoffte (vgl. Egger 1962, S. 187).

Um die Koordination und auch die Qualität schulstatistischer Erhebungen in der Schweiz weiter voranzutreiben, setzte die EDK 1969 eine *Subkommission für Schulstatistik* ein, die aus Vertretungen der Informationsstelle, des ESTA und kantonaler Erziehungsdepartemente bestand und vom Direktor des SRS präsiert wurde. Die von der EDK veröffentlichte vergleichende Statistik hatte allmählich an Legitimität verloren, da die Kantone, auch aufgrund finanzieller Grenzen, immer heterogenere Daten lieferten (vgl. Manz et al. 2013, S. 23; Ruoss 2013, S. 100f.). Nachdem die EDK vergeblich versucht hatte, die Qualität der kantonalen statistischen Daten und die Beteiligung der Kantone an statistischen Erhebungen zu verbessern, arbeitete sie auf die Etablierung der Schulstatistik auf Ebene des Bundes hin, der der Qualität kantonaler bildungsstatistischer Daten ebenfalls einen hohen Wert für die politische Planung zuschrieb (vgl. Manz et al. 2013, S. 22ff.; Ruoss 2013, S. 101). Auch vor dem Hintergrund, dass das Schulkonkordat von 1970 nicht die gewünschte Wirkung in der Koordination der Kantone zeigte (vgl. Kapitel 2.1, S. 22) erhoffte sich die EDK durch den Einbezug des Bundes einen grösseren Druck auf die Kantone (vgl. Ruoss 2013, S. 101). Mit dem *Bundesgesetz über schulstatistische Erhebungen* von 1973 übernahm schliesslich das ESTA die Verantwortung für die Schulstatistik (vgl. Manz et al. 2013, S.

20ff.). Das ESTA stellte mit der 1975 eingesetzten *Eidgenössischen Kommission für Schulstatistik*, die von der EDK präsiert wurde und Delegierte der EDK umfasste, eine enge Verbindung zur EDK her (vgl. EDK 1975). Auch wenn die Etablierung der Schulstatistik auf Bundesebene als Strategie der EDK zur Durchsetzung ihrer Interessen interpretiert werden kann (vgl. Manz et al. 2013, S. 24), liegt in den vorangegangenen erfolglosen Koordinationsversuchen auch ein Scheitern des kooperativen Föderalismus und damit ein Scheitern der Bemühungen der EDK (vgl. Ruoss 2013, S. 101).

Mit dem Beginn von INES verstärkte sich das Engagement des BFS für die internationale Bildungstatistik, nachdem es bereits an den bildungsstatistischen Vorarbeiten des ED beteiligt gewesen war (vgl. OECD ED 1981). Die *Eidgenössische Kommission für Schulstatistik* des BFS setzte 1988 nach den projektinitiiierenden Konferenzen in Washington und Poitiers die *Koordinationsgruppe Bildungsindikatoren Schweiz-OECD* zur Abstimmung der Schweiz mit den internationalen Arbeiten ein. Das BFS wurde durch die Leitung der Koordinationsgruppe, die Delegation von Mitarbeitenden in alle INES-Networks und die Rolle des „National Coordinator“ spätestens ab der zweiten Projektphase zum Schweizer Hauptakteur in dem über INES geführten Diskurs um Bildungsstandardisierung (vgl. Kapitel 5.1, S. 95). Das Ringen um die Zuständigkeiten in der Bildungstatistik und das Bemühen um die internationale Beziehungspflege im Bildungswesen bilden den Kontext (vgl. Kapitel 3.2, S. 73), in dem die Schweizer Akteure in den Diskurs um Bildungsstandardisierung traten. Als koordinierender Akteur verhalf die EDK der Schweizer Bildungstatistik in den 1960er Jahren zur internationalen Anbindung und Anfang der 1970er Jahre zur Etablierung auf Schweizer Bundesebene. Damit schuf sie die Voraussetzungen dafür, dass das BFS Ende der 1980er Jahre die von Schweizer Seite führende Rolle im internationalen Diskurs um Bildungsstandardisierung einnehmen konnte.

Mit der Neuordnung der Bundesstatistik in der Schweiz veränderte sich Anfang der 1990er Jahre der Akteurskontext. Fehlende Kompetenzregelungen zwischen den zahlreichen statistischen Stellen der Bundesregierung und bundesnaher Institutionen hatten zu Spannungen, Doppelspurigkeiten, und Inkohärenzen geführt, die nicht nur von der Schweiz selbst, sondern auch von IOs bemängelt wurden (vgl. Jost 2016, S. 108ff.). Ende der 1980er Jahre erhielten die in der Schweiz bereits Mitte der 1970er Jahre begonnenen Überlegungen zu einer Neuordnung der Statistik die nötige Schubkraft (vgl. ebd., S. 108). Der Zusammenbruch der kommunistischen Systeme hatte auf internationaler Ebene grundlegende Reformen befördert, die die Unabhängigkeit, Objektivität und Wissenschaftlichkeit in der Statistik sichern sollten und auch die Reformdiskussionen in der Schweiz schürten (vgl. ebd., S. 101ff.). Mit der Neuordnung der Bundesstatistik wurde die Bildungstatistik, und damit auch die Zusammenarbeit zwischen BFS und EDK, neu ausgerichtet. Die *Eidgenössische Kommission für Schulstatistik* legte im Februar 1990 eine grundlegende Bedarfsabklärung vor, die ein Argumentarium zum Ausbau und zur stärkeren politischen und problemorientierten Ausrichtung der Bildungstatistik enthielt (vgl. BFS

1990b). Neben dem Engagement des BFS für bildungsstatistische Anliegen wurde auch der massgebliche Einsatz der EDK seit den 1980er Jahren betont (vgl. BFS 1990b, S. 2). Als wichtiges Untersuchungsfeld der 1990er Jahre nannte die Kommission die von der OECD angestossene Entwicklung von Bildungsindikatoren, die neben internationalen auch zwischenkantonalen Vergleiche ermöglichen würde (vgl. ebd., S. 5f.). Das im Kontext des kooperativen Föderalismus besondere Interesse der Schweiz an zwischenkantonalen Vergleichen wurde analog zu den internationalen Vergleichen in INES gesetzt (vgl. ebd., S. 4). Das neue Bundesstatistikgesetz von 1992 löste einen Teil der Forderungen aus der Bedarfsabklärung der Bildungsstatistik ein und brachte Veränderungen der Akteurskonstellationen mit sich. Das BFS wurde als zentrale Statistikstelle im Bund mit einer koordinierenden Funktion positioniert und eine *Kommission für die Bundesstatistik* wurde als Beratungsorgan des Bundesrates eingesetzt (vgl. BFS 2018). Im Zuge dieser Neuordnung löste man die *Eidgenössische Kommission für Schulstatistik* 1993 auf und stellte der neuen *Kommission für die Bundesstatistik* stattdessen zwei Expertengruppen, darunter die *Expertengruppe Allgemeine Bildungsfragen*, zur Seite (vgl. EDK 1993a). Zudem wurden der Aufgabenbereich Statistik und Prognose des CESDOC ins BFS und die Dokumentationsfunktion des CESDOC ins GS EDK übertragen.

Die Veränderungen machten eine neue Ausgestaltung der Zusammenarbeit zwischen BFS und GS EDK nötig (vgl. BFS 1993a). Mit der Übereinkunft zur Zusammenarbeit in der Bildungsstatistik von 1993 wurde die gemeinsame Verantwortung von Bund und Kantonen unterstrichen und die Bildungsstatistik explizit in den Kontext bildungspolitischer Entscheide gestellt (vgl. BFS und EDK 1993). Es wurde eine Neuordnung geschaffen, durch die sich das GS EDK bewusst auf die politische Einflussnahme in den Kantonen und nicht auf statistische Tätigkeiten ausrichtete. Als „privilegierter Gesprächspartner“ in bildungspolitischen und konzeptuellen Fragen wurden dem GS EDK „besondere Auswertungs- und Analyse-Bedürfnisse“ und damit die Möglichkeit zu Stellungnahmen bei „Veröffentlichungen von bildungspolitischem Belang“ zugestanden (ebd., S. 1f.). Zwischen der künftigen Dokumentationsstelle im GS EDK und der *Sektion Schul- und Berufsbildung* des BFS und wurde eine konkrete Zusammenarbeit vereinbart (vgl. ebd., S. 2). Das GS EDK präsierte die neu gegründete *Expertengruppe Allgemeine Bildungsfragen* (Moritz Arnet) und legte expliziten Wert auf die weitere Vertretung der EDK, nicht durch statistische Fachpersonen, sondern durch Personen aus der Bildungsverwaltung, die im Umfeld politischer Entscheidungsprozesse tätig waren (vgl. EDK 1993a).

Im Kontext der Entwicklungen der nationalen und internationalen Statistik Anfang der 1990er Jahre wurde die EDK von einem koordinierenden zu einem politisch handelnden Akteur im nationalen und internationalen Diskurs um Bildungsstatistik. Seit den 1960er Jahren haben EDK und Bund im Geflecht von Koordination, Statistik und internationalen Beziehungen ihre Rollen gesucht. Die EDK entfernte sich von ihrer Rolle als Fachexpertin der Bildungsstatistik und etablierte diese beim BFS, das seine

Expertenrolle in diesem Bereich anschliessend ausbaute. Stattdessen sicherte sich die EDK die politische Macht in der für die nationale und internationale Politik immer relevanter werdenden Bildungsstatistik. Diese Aufteilung der Zuständigkeitsbereiche ist als pragmatische Lösung zu verstehen, die der kooperative Föderalismus im Schweizer Bildungswesen erforderlich machte. Ohne die Kantone war der Bund im obligatorischen Bildungsbereich nicht handlungsfähig. Um dem Schweizer Bildungswesen auf nationaler und internationaler Ebene Gehör und zumindest ansatzweise Einflussmöglichkeiten zu verschaffen, war eine Einbindung der EDK unerlässlich.

5.4 Globales Modell: Die Erfassung von Bildung in INES

In INES, das als Projekt auf internationaler Ebene ab Ende der 1980er Jahre im Zentrum des Diskurses um Bildungsstandardisierung stand, wurde Bildung auf eine spezifische Art fokussiert und konzeptualisiert. Da das CERI mit INES auf die Akzeptanz und die Umsetzung in den OECD-Mitgliedsländern abzielte, ist anzunehmen, dass es die INES zugrundeliegenden Annahmen über Bildung adaptierfähig halten wollte und ihnen Modellcharakter zuschrieb. Die gedanklichen Startpunkte von INES können jedoch nicht allein im CERI bzw. in der OECD festgemacht werden, sondern sind auch in anderen Organisationen zu finden. INES steht in der Linie der bildungsstatistischen Arbeiten der OECD, die mit Aktivitäten anderer IOs verbunden sind (vgl. OECD ED, CERI CD 1991). Wichtige Etappen dieser Arbeiten stellen die Überarbeitung der *International Standard Classification of Education* (ISCED) der UNESCO in den 1970er Jahren und der Einsatz dreier zusammenhängender Fragebögen der OECD, der UNESCO und des *Statistical Office of the European Communities* (SOEC) ab den 1980er Jahren dar (ebd., S. 4ff.). Die bildungsstatistischen Aktivitäten, Netzwerke und Diskussionen der 1970er und -80er Jahre waren ein Ausgangspunkt von INES (vgl. OECD CERI CD 1988a, S. 14; OECD ED, CERI 1987, S. 2).

Die erste INES-Projektphase war Fragen der Konzeptualisierung gewidmet, die zum grossen Teil von der SAG bzw. späteren *Consultative Group* (CoG) bearbeitet wurden. In den Diskussionen, wie sich Bildungsindikatoren durch ein Modell systematisieren lassen, werden Vorstellungen darüber deutlich, welche Aspekte Bildung zugerechnet wurden. In einem ersten Schritt wurden zu Beginn der Projektphase das Verständnis, der Gebrauch und Systematisierungsformen von Bildungsindikatoren ausgearbeitet, worin sich Anleihen aus dem ursprünglichen, projektinitiierenden Antrag der USA zeigen (vgl. OECD CERI CD 1988a; OECD ED 1987a). Die SAG leitete aus den bisherigen Diskussionen ein basales Environment-Resource-Process-Effect-Modell ab und präsentierte beispielhaft elaboriertere Modelle von Claude Seibel, Leiter der Statistikabteilung des französischen Bildungsministeriums, und Jeannie Oakes vom *Centre for Policy Research in Education* an der Rutgers University (vgl. OECD CERI CD 1988a, S. 6ff.). Am Ende der ersten Projektphase zeigte sich ein komplexeres Bild, das zahlreiche

wissenschaftliche Arbeiten zu Bildungsindikatoren einbezog. In einem Konzeptpapier systematisierte Max van Herpen vom niederländischen *Centraal Bureau voor de Statistiek* über dreissig Indikatorenmodelle, die seit den 1970er Jahren von unterschiedlichen Ländern und Forschenden entwickelt worden waren (vgl. OECD CERI 1989, S. 40ff.). Daneben öffneten Präsentationen einzelner Länder, ein von Jaap Scheerens vom *Department of Education* der Universität Twente und wiederum ein von Claude Seibel vorgeschlagenes Indikatorenmodell den Blick für weitere Arbeiten an Bildungsindikatoren (vgl. OECD CERI CD 1989a, S. 10ff.; OECD CERI INES 1989, S. 16).

Die konzeptuelle Arbeit wurde in der zweiten Projektphase vorerst mit dem „Handbook“ abgeschlossen, auf dem das in der Publikation „Education at a Glance“ enthaltene Indikatorensystem und Indikatorenset beruhten (vgl. OECD CERI CD 1991; OECD CERI INES 1991a). Das Handbuch umfasste ein konzeptuelles „framework“ und „templates“ zur Definition und Berechnung von Indikatoren. In der Konzeptualisierung wurde einem Ansatz gefolgt, der existierende, konzeptuell, pragmatisch oder politisch ausgerichtete Systematisierungen kombinierte (vgl. OECD CERI CD 1991, S. 11; OECD CERI INES 1991a, S. 21). Der vorgeschlagene Konzeptrahmen enthielt die drei Bereiche „demographic and economic background conditions“, „educational programmes and processes“ und „educational outcomes“ und folgte damit dem seit Beginn diskutierten Kontext-Input/Ressourcen-Prozess-Output-Ansatz (vgl. OECD CERI INES 1991a, S. 24ff.). Auch wenn explizit eingeschränkt wurde, dass die Konzeptualisierung kein umfassendes oder erklärendes Modell für Bildung sei, sondern die Operationalisierbarkeit klar im Vordergrund stehe (vgl. OECD CERI INES 1991a), ist am Ende der zweiten Projektphase doch das Bestreben erkennbar, Bildung aus möglichst vielen Perspektiven zu betrachten. Auf Grundlage komplexer Modelle aus der damals aktuellen Bildungsforschung wurde eine Idealvorstellung international verfügbarer Indikatoren entwickelt, die neben finanziellen und strukturellen Gesichtspunkten auch Lernende mit unterschiedlichen Voraussetzungen, die öffentliche Unterstützung, Unterrichtsqualität und lebenslanges Lernen, Persönlichkeitsentwicklung und Zufriedenheit erfassen sollten (vgl. ebd.).

Der Arbeitsbereich „outcomes of education“ des *Network 2* bzw. späteren *Network A* erhielt in INES von Beginn an grosse Aufmerksamkeit und wurde im Verlauf des Projekts zu einem Schwerpunkt (vgl. OECD INES Network 2 1989). Unter dem besonderen Ressourceneinsatz und der Leitung der USA durch Mitarbeiter des NCES im DOE, zunächst David Sweet und später Gary Phillips, wurde der Fokus des *Networks* auf die Messung kognitiver und nicht-kognitiver Leistungen von Schülerinnen und Schülern eingegrenzt (vgl. OECD CERI CD 1989a, S. 16; OECD CERI CoG 1990). Das OECD-Sekretariat erachtete die konzeptuelle und methodologische Arbeit des *Network A* als besondere Herausforderung in INES, weil von vielen bereits bestehenden und sich teilweise widersprechenden Leistungserhebungen ausgegangen werden musste (vgl. OECD CERI CD 1989a, S. 13). Durch die Evaluation bestehender

Leistungsmessungsprogramme wollte das Network einen analytischen Rahmen zur Messung von „educational achievement outcomes“ sowie Kriterien und Standards für entsprechende Indikatoren entwickeln (vgl. OECD CERI CoG 1990, S. 5). Die bisher eingesetzten Instrumente, Beurteilungs- und Darstellungsformen genügten allerdings nicht den im Network aufgestellten Kriterien für den internationalen Vergleich und auch das CERI CD hielt die Verwendung der bestehenden Daten für das grösste Hindernis im Projekt (vgl. OECD CERI CD 1991; OECD INES Network A 1991; Trier 1990a, 1991). Unter den an INES beteiligten Ländern herrschte Konsens, dass „outcome indicators“ einer der Schwerpunkte der dritten Projektphase von INES sein sollte und dass die Zusammenarbeit mit den bestehenden US-amerikanischen Testentwicklungsinstitutionen geklärt werden musste (vgl. OECD CERI INES 1991d, S. 4). Besonders die USA, die sich „an active role in the initiation of this project“ zuschrieben, betonten nachdrücklich die grosse Relevanz von Outcome-Daten, ohne die das ganze Projekt INES „far less useful“ sei und appellierten an die OECD, stärker mit der IEA zusammenzuarbeiten (OECD CERI INES 1991b, S. 71ff.). So wurde, gefördert durch die USA, die Diskussion um Leistungsdaten ab Ende 1991 zu einem zentralen Bestandteil des Diskurses um Bildungsstandardisierung innerhalb von INES.

Hinter der Konzeptualisierung von Bildung zeigt sich eine spezifische Auffassung, worin in INES die Bestandteile sowohl des Bildungssystems als auch der individuellen Bildung ausgemacht wurden. Das CERI sah die Hauptziele des Bildungssystems nach der Bildungsexpansion der 1960er Jahre in der Effizienz- und Qualitätssteigerung und ging dabei von einem neu gewachsenen „demand by users of educational services“ (OECD CERI CD 1988a, S. 18) aus. Es nahm aufgrund kultureller und wirtschaftlicher Entwicklungen ein neu erwachtes Interesse an sozialen Faktoren und am Gesamtsystem Schule wahr, auf die es nicht nur mit objektiven Daten zu „educational outputs and performance“ (OECD CERI CD 1991, S. 7), sondern auch zum schulischen und sozialen Kontext reagieren wollte. Mit INES wurde der Anspruch verbunden, einen Baustein zur weiteren Erforschung von Bildungsergebnissen und Bildungsprozessen zu liefern (vgl. ebd., S. 10). Mit der enger gefassten Frage, aus welchen Bestandteilen sich die individuelle Bildung zusammensetzt, beschäftigte sich vor allem das *Network A* in seinen Diskussionen, worin der Output bzw. das Outcome von Bildung besteht. Neben den kognitiven Leistungen verfolgte es auch die als schwierig erachtete Messung überfachlicher und nicht-kognitiver Kompetenzen (vgl. Délégation suisse 1989; OECD CERI CoG 1990). Es sollten nicht nur die in internationalen Studien erhobenen, schulfachbezogenen Leistungen berücksichtigt werden, sondern darüber hinaus „more general skills that are not specific to a particular subject [...] – skills that go beyond school subjects to those needed to function in the world, that help young people contribute to society, for coping and achieving in life“ (OECD INES Network A 1991, S. 9). Am Ende der zweiten Projektphase schlug das *Network A* drei „cluster“ von Indikatoren vor, die die schulfachbezogenen und schulfachunabhängigen Leistungen, das berufsbezogene Wissen und die berufsbezogenen Fähigkeiten sowie das staats-

bürgerliche Verständnis abbilden sollten (vgl. OECD INES Network A 1991, S. 9). In INES wird ein breites Bildungsverständnis deutlich, das trotz Herausforderungen in der Erfassbarkeit das Bildungssystem und die individuelle Bildung in ihrer jeweiligen Vielfalt und ihrem Kontext abzubilden versuchte. Dies kann als Versuch interpretiert werden, den quantitativen Erhebungen eine qualitative Dimension hinzuzufügen.

Die hinter INES stehende Auffassung von Bildung wurde nicht nur über die Konzeptualisierung und Definition von Indikatoren transportiert, sondern auch über Darstellungsformen, die immer wieder im Zentrum von Diskussionen standen. Am Ende der ersten Projektphase wurden erste Resultate der Arbeiten aus den *Networks 1, 3 und 4* noch mit Hilfe einfacher Balken- und Liniendiagramme dargestellt, die zu verschiedenen Indikatoren Prozentsätze mehrerer Länder, teilweise über mehrere Jahre verglichen (vgl. OECD CERI CD 1989a, S. 6ff.). Am Ende der zweiten Projektphase, an der auch der erste Entwurf von „Education at a Glance“ stand (vgl. OECD CERI INES 1991c), war man bewusst zu innovativen Formaten übergegangen, die darauf abzielten, ein breites Publikum aus politisch Verantwortlichen, interessierten Bürgerinnen und Bürgern und Statistikerinnen und Statistikern anzusprechen (vgl. OECD CERI CD 1991, S. 14). Durch einfache Mittel wurde versucht, die Darstellungen mit Informationen anzureichern, die eine möglichst differenzierte Interpretation der Daten ermöglichten. So wurden beispielsweise beim Vergleich von Raten nicht-universitärer tertiärer Ausbildung das jeweilige Eintrittsalter und die jeweilige Länge der Ausbildung in den Ländern ebenfalls angegeben und die Länder wurden nicht in alphabetischer, sondern in geografischer Ordnung dargestellt (vgl. ebd., S. 14ff.). Zudem wurden grafische Abbildungen durch Definitionen und Kommentare zu den Daten kontextualisiert (vgl. ebd., S. 16). Die Darstellung von Leistungsdaten war besonders umstritten, weshalb sie im ersten Entwurf von „Education at a Glance“ auch fehlte (vgl. OECD CERI INES 1991c, S. 51ff.). Das *Network A* kritisierte die Ergebnisdarstellungen der IEA-Studien, die als Ranglisten simpler Durchschnittswerte ohne den länderspezifischen Curriculum-Kontext und Informationen über das Testprozedere nicht interpretierbar seien und ein „horse race“ (OECD INES Network A 1991, S. 10) provozieren würden. Erst in einem „special meeting“ im Dezember 1991 fasste das *Network A* den Beschluss zur Berechnung und Darstellung von drei Indikatoren zu „achievement outcome indicators“, die in dieser Form auch in der ersten Ausgabe von „Education at a Glance“ im September 1992 publiziert wurden (vgl. OECD CERI 1992; OECD ED, CERI CD 1992, S. 7). Die Arbeitsgruppe hatte sich zwar doch auf die Verwendung bestehender Daten aus der *Second International Mathematics Study* (SIMS) der IEA und aus dem *International Assessment of Educational Progress* (IAEP) des NCES geeinigt, jedoch wollte sie durch differenzierte Informationen die „weakness of a simple ranking of nations“ (o. V. 1992, S. 1) vermeiden. So wurden die Leistungen der Länder unter dem Indikator „Multiple Comparisons of Overall Proficiency“ anhand einer detaillierten tabellarischen Darstellung anstelle einer simplen Rangliste

verglichen und unter dem Indikator „Percent of Students by Ability Group“ die Verteilungen auf standardisierte Leistungsgruppen dargestellt (vgl. o. V. 1992, S. 5ff.). Unter dem Indikator „Between School Variance“ wurde der Prozentsatz der Leistungsvariation gezeigt, der auf die Schule zurückgeführt werden kann (vgl. ebd., S. 9f.). Zudem legte das Network Qualitätskriterien und Standards wie die Berechnung des Standardfehlers oder das Ausweisen der Zielpopulation fest, die teilweise über die Standards von SIMS und IAEP hinausgingen (vgl. ebd., S. 3).

Das Modell von Bildung, das vom CERI innerhalb von INES entwickelt wurde, kann als global bezeichnet werden (vgl. Kapitel 3.1, S. 68ff.), da es auf die konsensuale Übernahme in den OECD-Mitgliedsländern ausgerichtet wurde. In seinen konzeptuellen Grundlagen orientierte es sich an wissenschaftlich umfassenden Systematisierungen von Bildung und es versuchte, möglichst viele Perspektiven auf Bildung einzubeziehen. Das Modell setzte einen besonderen Fokus auf den Output von Bildung, sowohl in Form kognitiver als auch in Form schwieriger messbarer nicht-kognitiver bzw. überfachlicher Kompetenzen. Die dahinter liegende Auffassung von Bildung umfasste neben quantitativen explizit auch qualitative Aspekte, sowohl was die Erfassung von Systemvariablen als auch was die Messung individueller Bildungserfahrungen betrifft. Mit innovativen Darstellungsformen sollten Informationen zu Bildung transparent und verständlich gemacht werden.

5.5 Transfer, Transformationen und Zurückweisungen: Von INES zu CHINES und darüber hinaus

Mit der Beteiligung an INES und dem Aufbau der *Koordinationsgruppe Bildungsindikatoren Schweiz-OECD* legte die Schweiz den Grundstein für einen möglichen Transfer (vgl. Kapitel 3.2, S. 68ff.) internationaler Entwicklungen im Bildungsbereich auf die nationale Ebene (vgl. Kapitel 5.1). Die Koordinationsgruppe stellte die Zugänglichkeit der Informationen aus der internationalen Projektarbeit sicher, indem sie in ihrer ersten Sitzung im August 1988 Diffusion als „eine wesentliche Aufgabe“ (BFS 1988b) festlegte, die möglichst rasch beginnen sollte. Bis zum Ende der ersten INES-Projektphase blieb die Informationsdiffusion zwar ein ständiges Thema, wurde tatsächlich aber eher intern gepflegt (vgl. ebd., BFS 1989c, 1989d). Die Diffusion der Resultate der ersten Generalversammlung nach aussen wurde jedoch als besonders wichtig erachtet, da man sich die Sensibilisierung interessierter Personenkreise für die Arbeit an Bildungsindikatoren erhoffte (vgl. BFS 1989d, 1989e). Im Hinblick auf den Abschluss der ersten Projektphase konkretisierte die Koordinationsgruppe ihre Position im Projekt. Sie machte ihr grundsätzliches Interesse an einem stärkeren Engagement deutlich, bedauerte jedoch, dass zu jener Zeit vor allem aufgrund fehlender Ressourcen „das Beschränkende [...] das Initiative“ (BFS 1989b) überwiegen würde.

Während ihrer Mitarbeit in INES verstanden sich die Schweizer Vertreter dezidiert als „kritische Stimme“ (BFS 1989d). Bereits zu Beginn kritisierte die Koordinationsgruppe die Organisation und inhaltliche Arbeit in den INES-Networks und stimmte damit in die breite Skepsis ein, die auch vom OECD-Sekretariat geäußert wurde (vgl. BFS 1988a, 1989c, 1989d). Aus ihrer Sicht waren die vom CERI CD präsentierten Ergebnisse der ersten Projektphase nicht zufriedenstellend (vgl. BFS 1989e). Vor allem die Position der SAG zwischen Wissenschaft und Politik sowie deren Beziehung zu den Networks wurden kritisiert. Ob die Delegierten dabei auch die eigene hybride Stellung zwischen Wissenschaftsanspruch und politischer Verwaltung wahrnahmen (vgl. Kapitel 2.3, S. 42ff.) und in der Kritik vielleicht auch eine implizite Problematisierung der eigenen Position – oder gerade eine Blindheit dafür – steckt, muss offen bleiben. Die Koordinationsgruppe erachtete eine politische und wissenschaftliche Stärkung der internationalen Führung von INES als notwendig (vgl. BFS 1989e, S. 1f.). Während einige Länder aufgrund ihres geringen Engagements für „Trittbrettfahrer“ (ebd., S. 3) gehalten wurden, wollte sich die Koordinationsgruppe um die Mobilisierung neuer Schweizer Beteiligungen und Ressourcen bemühen. Unter besonders scharfer Kritik stand die Arbeit im *Network 2*, dessen einseitige Arbeitsformen und geringe Vernetzung der Projektorgane bemängelt wurden (vgl. BFS 1989d). Die als starr und zu wenig analytisch befundenen Resultate des Networks wurden hauptsächlich auf die mangelnden Kompetenzen des Networkleiters zurückgeführt (vgl. BFS 1989e; Délégation suisse 1989). Um ein „Eingreifen von oben“ (BFS 1989e, S. 2) zu erwirken, wandten sich die Schweizer Delegierten an den INES-Projektleiter, Norberto Bottani. Es lag nahe, den BBW-Vertreter (Marino Ostini) in der Koordinationsgruppe mit der Kontaktaufnahme zu beauftragen, da Bottani bis Mitte der 1970er Jahre ebenfalls Mitarbeiter im BBW war. Bottani hatte das BBW in mehreren internationalen Bildungsorganisationen vertreten war als Berater des Schweizer Delegierten im CERI CD tätig (vgl. BFS 1990a, 1990c; Bottani 2011). Die Intervention der Koordinationsgruppe dürfte dazu beigetragen haben, dass der bisherige Networkleiter David Sweet in der zweiten Projektphase durch Gary Phillips ersetzt wurde. Auch wenn das Resümee der Schweiz am Ende der zweiten Projektphase noch immer kritisch ausfiel, trug die neue Leitung des Networks doch zu einer grösseren Zufriedenheit bei (vgl. Trier 1990a).

Die Koordinationsgruppe verband mit der Beteiligung an INES das Ziel, „vom klassischen, quantitativen Statistikverständnis weg[zu]kommen“ (BFS 1989d, S. 2) und suchte nach Umsetzungsmöglichkeiten der internationalen Bildungsindikatoren in der Schweiz. Mit seiner statistischen Expertise vollzog schliesslich das BFS als Hauptakteur einen Transfer in die Schweiz, bei dem einige Aspekte von INES übernommen und andere modifiziert wurden. Der BFS-Vertreter in der Koordinationsgruppe (Paul Amacher) trat an der ersten INES-Generalversammlung im September 1989 als Schweizer Delegationsleiter auf (vgl. BFS 1989a). Vor dem Hintergrund der Entwicklungen der internationalen Bildungsstatistik zog er das Resümee, dass sich die Schweiz „der allgemeinen Entwicklung, nationale Bildungs-

systeme auf der Basis von Indikatoren transparenter zu machen“ (Délégation suisse 1989, S. 5) nicht entziehen könne. Das BFS nahm in der Bildungsstatistik einen zunehmenden Fokus auf den Output und die Qualität des Bildungssystems wahr und setzte die Qualität und Leistungsfähigkeit des Bildungssystems als bildungsstatistischen Themenschwerpunkt der 1990er Jahre (vgl. BFS 1990b, S. 2ff.). Mit Informationen zur Leistungsfähigkeit solle „das gesamte Bildungssystem“ (ebd., S. 5) zur Diskussion gestellt werden. Im Rückblick auf die Etablierung des empirisch-analytischen Fokus' im Bildungswesen Ende der 1960er Jahre und die damalige vermehrte Nutzung bildungsstatistischer Daten in der Verwaltung (vgl. Kapitel 2.2, S. 29ff.; Kapitel 2.3, S. 42ff.) konstatierte das BFS für Anfang der 1990er Jahre, dass Humankapital „wieder als wichtiger Faktor für die Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft“ gelte und die Bildungsstatistik dazu beitragen solle, staatliches Handeln „zunehmend auf seine Wirkung und seine Effizienz hin“ untersuchen zu können (BFS 1990b, S. 4). In der Auffassung des BFS spiegeln sich die vom CERI definierten Hauptziele der Qualitäts- und Effizienzsteigerung, die der Konzeptualisierung von Bildung in INES zugrunde liegen sowie das vom CERI formulierte Anliegen, sich dem Gesamtsystem Schule zu widmen (vgl. OECD CERI CD 1988a, S. 16ff.; OECD CERI CD 1991, S. 7).

Nach Vorliegen der Ergebnisse aus der ersten INES-Projektphase beschloss das BFS, sich finanziell, personell und inhaltlich stärker zu engagieren (vgl. BFS 1989e). Während das internationale Projekt in seine zweite Phase überging, wurde unter der Federführung des BFS das Projekt CHINES als „nationales Nachfolgeprojekt“ von INES lanciert, das zum Ziel hatte, den „Zustand“ des Bildungswesens der Schweiz sowohl im interkantonalen als auch im internationalen Vergleichen zahlenmässig zu erfassen“ (BFS 1992f, S. 1). Die Schweiz unterstrich ihr Engagement, indem sie im September 1991 die zweite INES-Generalversammlung in Lugano-Cadro ausrichtete (vgl. BFS 1989e, 1990c). Anlässlich der Versammlung machte das BFS mit der Publikation „Bildungsmosaik Schweiz“ der Öffentlichkeit ein erstes Arbeitsergebnis zugänglich, das unter seiner Leitung entstanden war (vgl. BFS et al. 1992, S. 5). Animiert von den internationalen Aktivitäten der OECD und von einem im Bildungswesen wahrgenommenen Umbruch, wollte das BFS mit der Publikation vor allem ausländischen Rezipienten das Schweizer Bildungssystem näher bringen (vgl. ebd.). Damit reagierte es auf die bereits in den 1960er Jahren erhobene und in den 1990er Jahren wieder aufgenommene internationale Kritik an dem Mangel und der Inkohärenz der Schweizer Bildungsstatistik (vgl. Egger 1962; Jost 2016). Gleichzeitig stellte es eine Parallele zu der an der Generalversammlung ebenfalls vorgelegten Publikation „Education at a Glance“ des CERI her (vgl. OECD CERI INES 1991c). Allerdings wurde im „Bildungsmosaik Schweiz“ noch nicht der in INES vorgenommenen Konzeptualisierung von Bildung (vgl. Kapitel 5.4) gefolgt und auch die Datenbasis bildete noch ein unvollständiges „Mosaik“ (BFS et al. 1992, S. 5).

Innerhalb von CHINES erarbeitete das BFS die Publikation „Bildungsindikatoren Schweiz“, die als Nachfolgepublikation des Bildungsmosaiks und gleichzeitig als Schweizer Antwort auf „Education at a

Glance“ betrachtet werden kann. Das BFS stellte zunächst vierzig Indikatoren, gemäss der Konzeptualisierung in INES nach Kontext, Input, Prozessen und Outcome, auf (vgl. BFS 1992d). Für jeden Indikator wurden die regionale Reichweite der vorliegenden Daten sowie die internationale Vergleichsmöglichkeit bestimmt und eine verantwortliche Person, meist aus dem BFS, festgelegt (vgl. ebd.). Ein vom BFS vorgenommener Vergleich zeigt, dass man sich sowohl mit der Kongruenz der nationalen und der internationalen Publikation als auch mit der Eigenständigkeit der jeweiligen Publikation beschäftigte (vgl. ebd.). Unter der Zielsetzung, „die im Rahmen der OECD erarbeiteten Modelle und Erfahrungen auf schweizerische Verhältnisse zu übertragen und nutzbar zu machen“, orientierte sich „Bildungsindikatoren Schweiz“ „selbstverständlich am OECD-Set“, enthielt aber auch „spezifisch schweizerische Kennziffern“ (BFS 1992b). Auch in der Darstellungsform lehnte man sich an INES an, indem man neben grafischen Abbildungen ausführliche erklärende Texte sowie statistische Erläuterungen präsentierte (vgl. BFS 1993b).

Die Verflechtungen von INES und CHINES zeigen sich besonders in der Arbeit an Daten zum Output. In der *Koordinationsgruppe Bildungsindikatoren Schweiz-OECD* wurde die Arbeit an den Outcomeindikatoren im *Network A* als „dringlich“ und als „ein Kernstück des ganzen Bildungsindikatorenprojekts“ betrachtet (BFS 1991). Die in INES vollzogene Fokussierung auf Output wurde von der Schweiz übernommen. Wie in „Education at a Glance“ war auch in den „Bildungsindikatoren Schweiz“ die Darstellung von Leistungsdaten geplant. Dabei wollte man sowohl in der Schweiz erhobene und ausgewertete Daten präsentieren als auch die Schweizer Daten mit Hilfe von Daten und Fachwissen aus dem *Network A international* vergleichen (vgl. BFS 1992d). Bis Mitte 1992 blieb die Arbeit an den „Bildungsindikatoren Schweiz“ jedoch weiterhin von „einzelnen Mosaikstücken“ (BFS 1992c, S. 1) geprägt, weil die internationalen Leistungsdaten bislang nicht verfügbar waren. Erst die Fertigstellung des internationalen Leistungsvergleichs durch die OECD Anfang 1992 ermöglichte auch die Fertigstellung des Abschnitts „Resultate“ in der Schweizer Publikation (vgl. BFS 1993b, S. 102ff.). Die internationalen Entwicklungen und die wieder gestiegene Bedeutung statistischer Daten für die politische Steuerung nahm das BFS zum Anlass, im August 1992 eine nationale Tagung „Bildungsindikatoren Schweiz“ in Fürigen abzuhalten. An der Tagung stellte das BFS einen Entwurf von „Bildungsindikatoren Schweiz“ zur Diskussion und transferierte die in INES angestossenen Fragestellungen auf die nationale politische Ebene (vgl. BFS 1992a, 1992b, 1992f).

Das CERI setzte sich aktiv für die internationale Kooperation und den Transfer von Wissen in die OECD-Mitgliedsstaaten ein. In den 1970er Jahren baute es einen Arbeitsschwerpunkt zum Management von Innovationen im Bildungswesen auf, in dessen Kontext Deutschland, Österreich und die Schweiz alle zwei Jahre stattfindende OECD/CERI-Regionalseminare initiierten. In den an den Themen des CERI orientierten Regionalseminaren tauschten die drei Länder ihre Erfahrungen mit Bildungsreformen aus

und bemühten sich darum, ihr Wissen in die internationale Diskussion einfließen zu lassen (vgl. EDK et al. 1995, S. 7ff.; Papadopoulos 1994, S. 79ff.). Die Seminare wurden von einem Lenkungsausschuss aus „hohen Beamten der drei Länder“ (EDK et al. 1995, S. 18) geleitet, auf Schweizer Seite von der EDK, deren Generalsekretär auch im Eröffnungsseminar referierte (vgl. EDK et al. 1979). Je nach Themenschwerpunkt des Seminars nahmen aus der Schweiz Personen aus der Schulverwaltung, der Schulpraxis und der Schulforschung teil, wobei sich der damalige Vertreter im CERI CD und Leiter der PA der Erziehungsdirektion des Kantons Zürich (Uri Peter Trier) besonders aktiv beteiligte (vgl. EDK et al. 1995). Während im ersten Seminarzyklus von 1977 bis 1981 die wissenschaftliche Evaluation schulischer Innovationen – eng am Programm des CERI – thematisiert wurde, widmete man sich ab dem zweiten Zyklus eher Themen der inneren Schulreform, die die drei Länder beschäftigten (vgl. ebd.). Die Regionalseminare hatten sich von übergeordneten Management- und Evaluationsfragen entfernt, als das CERI Ende der 1980er Jahre seine Arbeit an den Bildungsindikatoren aufnahm (vgl. ebd., S. 212ff.). Der Lenkungsausschuss kritisierte den aus seiner Sicht zu geringen Einfluss der Regionalseminare auf die Arbeit des CERI (vgl. Lenkungsausschuss OECD/CERI-Regionalseminare 1989; Trier 1990b). Möglicherweise waren die Projekte, in denen die Länder Anknüpfungspunkte zur internationalen Arbeit sahen, für das CERI von zu geringer Relevanz.

Neben dem Transfer zeigen sich in der Schweiz auch Transformationen oder Zurückweisungen einiger Aspekte der internationalen Stossrichtung (vgl. Kapitel 3.2, S. 71ff.), so dass auf Schweizer Ebene gleichzeitig ablaufende „multiple programs“ des globalen Modells beobachtbar sind (vgl. Schriewer 2003). Die Schweizer Projektmitarbeitenden richteten ihren Fokus weniger auf die in INES stark präsenten Vorarbeiten, Institutionen und Erhebungen der USA, sondern strebten vielmehr eine Grundsatzdiskussion über die Messbarkeit schulfachbezogener und nicht-kognitiver Kompetenzen an (vgl. OECD CERI INES 1991b, S. 58). So fokussierten sie auch nicht nur die Arbeiten der OECD, sondern unterstrichen besonders den Koordinationsbedarf mit anderen IOs wie der UNESCO, dem Europarat und dem *Statistischen Amt der Europäischen Union* (EUROSTAT), die sich ebenfalls mit Kompetenzmessungen beschäftigten (vgl. BFS 1990c, S. 3; OECD CERI INES 1991b, S. 58). Ein Anliegen war vor allem die stärkere Verbindung der UNESCO-Statistiken mit den zu entwickelnden Indikatoren, das die Schweiz über ihr Netzwerk an der Generalkonferenz der UNESCO einbringen wollte (vgl. BFS 1989d).

Die Schweizer Projektmitarbeitenden nahmen auf die in der Schweiz geführte Grundsatzdiskussion über die Messbarkeit von Kompetenzen und des Gesamtsystems Schule Bezug, indem sie auf die Arbeit im nationalen Forschungsprogramm „Wirksamkeit unserer Bildungssysteme“ (NFP 33) verwiesen (vgl. BFS 1993b, S. 9ff.; OECD CERI INES 1991b, S. 57). Das von Anfang der 1990er Jahre bis 1999 durchgeführte Programm wurde von Uri Peter Trier geleitet und von Walo Hutmacher präsiert und war damit sowohl an die Schweizer Bildungsforschung und -verwaltung als auch an die Aktivitäten des CERI

angebunden (vgl. SNF 2018). Die Programmschwerpunkte lagen in der Definition von Zielen des Bildungswesens und der Überprüfung der Zielerreichung durch entsprechende Instrumente, worauf eine Analyse der „Wirksamkeit“ des Schweizer Bildungswesens beruhen sollten (vgl. o. V. 1990b, S. 4ff.). Dabei sollten Lerninhalte, deren pädagogische und didaktische Umsetzung sowie Lehr- und Lernstrategien hinterfragt werden. „Schlüsselqualifikationen“ wie erfinderisches Denken, Initiative, Autonomie und Abstraktionsvermögen wurden als Antworten auf die „grossen Herausforderungen der Zukunft“ (ebd., S. 2ff.) betrachtet. Verbindungen zur den Aktivitäten der OECD wurden beim Thema Effizienz von Bildungssystemen gezogen, während das Programm in den anderen Themenbereichen deutlich über die Anliegen der OECD hinausging.

Auch im Projekt „Bildung in der Schweiz von morgen“ (BICHMO) bezog man sich zwar auf internationale Arbeiten im Bildungsbereich, transformierte diese aber in einen für die Schweiz spezifischen Weg, der nationale bzw. interkantonale Koordinationsanforderungen betonte. Die mit dem Projekt beauftragte *Pädagogische Kommission* (PK) der EDK begann ihre Arbeit 1986 mit Überlegungen dazu, wie bildungspolitische Entscheidungen die Entwicklung des gesamten Schweizer Bildungswesens zukünftig fördern können (vgl. EDK 1987, 1990c). Das ambitionierte Ziel bestand darin, Bildungsinhalte, Lehrpläne und Lehrmittel daraufhin anzupassen, „Basiskompetenzen zu eruieren, welche für ein harmonisches Verhältnis zwischen Individuum, Gemeinschaft, Technik und Natur in der Welt von heute und morgen wesentlich sind“ (EDK 1989a, S. 4). Dabei wurde auf das von der OECD und der UNESCO verbreitete Konzept des „rekurrenten Lernens“ (ebd.) Bezug genommen. Zur Stärkung der Bildungsforschung und der „Anpassung an europäische Entwicklungen“ (EDK 1990c, S. 6) schlug die PK eine neue Koordinationsgruppe des Bundes und der Kantone vor, die den Ausbau der internationalen Beziehungen der EDK unterstützten und zukünftige Bildungsbedürfnisse ermittelten sollte. Auch wenn BICHMO nach einer ersten Projektphase nicht weitergeführt wurde, kam die EDK dem Vorschlag einer solchen Gruppe nach. Mit der *Schweizerischen Koordinationskonferenz Bildungsforschung* (CORECHED) gründete sie Anfang der 1990er Jahre eine Fachkonferenz, die durch die für Bildungsforschung zuständigen Behörden bei Bund und Kantonen getragen war und sich mit der Entwicklung der schweizerischen Bildungsforschung und der Beteiligung der Schweiz an internationalen Projekten befasste (vgl. EDK 1995a).

Die Schweiz bildete mit ihrer Beteiligung an INES eine Position heraus, die auf eine grundsätzliche Unterstützung der internationalen Arbeiten ausgerichtet war, sich aber auch kritisch zu Inhalt und Vorgehen stellte. Die *Koordinationsgruppe Bildungsindikatoren Schweiz-OECD* spürte einen Transfer auf die nationale Ebene vor, indem sie von Beginn an die Diffusion von Informationen förderte. Mit CHINES vollzog das BFS einen Transfer, der von der Annahme der in INES etablierten Konzeptualisierung, Fokussierung und Darstellung von Bildung, aber auch von der Zurückweisung der starken Definitions-

macht der USA geprägt war. In nationalen Projekten nahm die Schweiz internationale Diskussionen auf und transformierte diese vor dem Hintergrund ihrer spezifischen Interessen, wobei ein Rückfluss der Schweizer Arbeiten auf die internationale Ebene nur beschränkt stattfand.

5.6 Soft Governance und kooperativer Föderalismus: CERI, BFS und EDK als Akteure

Das CERI als Akteur auf internationaler Ebene sowie das BFS und die EDK als Akteure auf Schweizer Ebene haben im Verlauf von INES und CHINES spezifische Netzwerk- und Kooperationsstrukturen aufgebaut, die ihnen eine politische Steuerung innerhalb der Projekte ermöglichten. Diese Strukturen werden als Instrument der Soft Governance betrachtet (vgl. Kapitel 3.1, S. 61), mit dem die Akteure die Produktion und Verbreitung von Ideen (vgl. Martens und Jakobi 2014) sowie eine breite politische Abstützung bezweckten.

Die Projektphasen von INES waren mit den Mandaten des CERI verknüpft, so dass die Weiterführung des Projekts und die Existenz des CERI unmittelbar zusammenhingen (vgl. Lundgren 2011, S. 26). Um sich vor dem OECD Council zu legitimieren, musste sich das CERI durch seine operative und innovative Ausrichtung von dem politisch ausgerichteten ED abgrenzen und gleichzeitig mit ihm koordinieren (vgl. OECD SME ED CERI 1991). Dadurch lag auf der Arbeit des CERI ein Druck, den es durch eine starke strukturelle und konsensuelle Abstützung von INES abzuschwächen versuchte. Mit der in der ersten Projektphase erfolgreich aufgebauten Netzwerkstruktur stellte das CERI die kooperative Arbeit der Mitgliedsländer in den Mittelpunkt des Projekts (vgl. OECD CERI CD 1988a, S. 13, 1989a, S. 4). Die Länder sollten innerhalb der Networks die inhaltliche Arbeit unter Leitung von „leader countries“ (OECD CERI CD 1988a, S. 15) leisten. Durch den „bottom up“-Aufbau von INES stellte das CERI einerseits sicher, dass die inhaltliche Arbeit in den Ländern verankert war, andererseits konnte es durch die Förderung kollaborativer Konsensfindungen in den Networks den Rückhalt des Projekts stabilisieren (vgl. OECD INES Network A 1991). Um den wissenschaftlichen Anspruch seiner Arbeit zu erfüllen, setzte das CERI die SAG ein, die sich auch mit dem Bezug der Bildungsindikatoren zu bildungspolitischen Entscheidungsprozessen beschäftigten sollte (vgl. OECD CERI CD 1988a, S. 13). Neben der Verankerung von INES in den Mitgliedsländern wurde auch die interne Anbindung an weitere Projekte des CERI und an das Programm des ED angestrebt (vgl. ebd., S. 14). Zudem pflegte das CERI sein internationales Netzwerk und suchte die Zusammenarbeit mit anderen IOs wie der IEA, der UNESCO, der *Europäischen Gemeinschaft* (EG) und dem Europarat (vgl. ebd.; OECD CERI CD 1989b, S. 5, 1990, S. 7). Vertretungen der UNESCO und der EG wurden beispielsweise an die erste INES-Generalversammlung im September 1989 eingeladen (vgl. Délégation suisse 1989). Vor allem die Erneuerung der ISCED der UNESCO stellte

ein wichtiges Kooperationsziel des CERI dar, da die ISCED auch als Grundlage vergleichender Länderdarstellungen diene (vgl. OECD CERI CD 1989a, S. 16).

Auch in der Schweiz wurde die Vernetzung von Institutionen im Bildungsbereich gefördert, indem das BFS die *Koordinationsgruppe Bildungsindikatoren Schweiz-OECD* einberief (vgl. BFS 1988b). Mit Vertretenden des BFS, des BBW, des CESDOC, des SRS, der Université de Genève und der PA der Erziehungsdirektion des Kantons Zürich repräsentierte die Koordinationsgruppe Bundesstellen, eine interkantonale Stelle, eine kantonale Stelle sowie eine Universität – und zwei Sprachregionen der Schweiz (vgl. BFS 1988a, 1988b). Als das BFS nach der ersten INES-Projektphase sein Engagement verstärkte, sollten das BBW, das BIGA, die *Eidgenössische Finanzverwaltung* und die EDK um finanzielle, aber auch um weitere inhaltliche Unterstützung angefragt werden (vgl. BFS 1989e, 1990a). Die Diskussionen, welche Stellen auf welchem Weg kontaktiert werden können, macht das grosse Netzwerk der Koordinationsgruppenmitglieder deutlich und unterstreicht den Fokus auf die kantonale Koordination, die den kooperativen Föderalismus des Schweizer Bildungswesens kennzeichnet (vgl. Kapitel 3.1, S. 59). Nach anderthalb Jahren hatte sich die Anzahl der Mitglieder in der Koordinationsgruppe mehr als verdoppelt und umfasste zusätzlich Vertretende des BIGA, der *Eidgenössischen Finanzverwaltung*, der EDK, der SKBF und des *Dipartimento della pubblica educazione* (vgl. o. V. 1990a). Damit waren weitere Bundesstellen, interkantonale und kantonale Stellen sowie eine weitere Sprachregion vertreten. Die Ausrichtung der zweiten INES-Generalkonferenz in der italienischsprachigen Schweiz kann als strategisches Zeichen für den Einbezug der unterschiedlichen Sprachregionen in der Schweiz gedeutet werden (vgl. BFS 1990c). Auch in der Schweiz strebten die Projektmitarbeitenden sowohl die Koordination der Arbeiten mit anderen IOs als auch die Verankerung nach innen an (vgl. BFS 1989c, 1989d; OECD CERI INES 1991b, S. 58). Auf eine stärkere Verankerung der Bildungsstatistik zielte beispielsweise die Abklärung des Bedarfs an bildungsstatistischen Daten des BFS für die 1990er Jahre ab (vgl. BFS 1990b). Auch für die Mitarbeit in INES und die Arbeit in CHINES war die Bedarfsabklärung von strategischer Bedeutung, da eine Stärkung der Bildungsstatistik den Projektarbeiten Rückhalt geben würde. Das BFS unterstrich die Relevanz der Bildungsstatistik und sah die Zuständigkeiten auf Statistikstellen auf Bundes- und Kantonsebene, Hochschulinstitutionen, Forschungsprojekte und externe Fachpersonen verteilt, während es sich selbst als Koordinationsstelle dieser Institutionen deklarierte (vgl. ebd., S. 1ff.).

Neben dem Aufbau von Netzwerk- und Kooperationsstrukturen setzten das CERI und das BFS ihre Kommunikation nach aussen als weiteres Instrument der Soft Governance ein. Wie die Projektstrukturen zielten auch öffentliche Tagungen und Publikationen auf die Verbreitung von Projektideen und die Übertragung in konkrete politische Handlungen. Die vom CERI durchgeführten Tagungen 1987 in Washington D. C. und 1988 in Poitiers standen im Zeichen der Projektinitiation und des Projektaufbaus (vgl. OECD CERI CD 1988a, 1988b, 1988c). An den beiden Tagungen wurde das Interesse der Länder an

der Mitarbeit eruiert und durch zahlreiche thematische Beiträge vermutlich auch gestärkt (vgl. OECD CERI CD 1988a, S. 26). Die ersten beiden INES-Generalversammlungen, die 1989 von Österreich und 1991 von der Schweiz ausgerichtet wurden, dienten der Zielüberprüfung anhand des jeweiligen Projektstands und der Zielsetzung für die nächste Projektphase (vgl. OECD CERI CD 1989a; OECD CERI INES 1991d). Dabei vergewisserte sich das CERI der Unterstützung der Länder und holte deren Empfehlung zur Weiterführung des Projekts ein (vgl. OECD CERI CD 1989a, S. ii; OECD CERI INES 1991d, S. 3f.). In der zweiten Projektphase wurden auf internationaler Ebene zwei aufeinander abgestimmte Hauptprodukte erarbeitet: „Education at a Glance“, das zu rund dreissig Indikatoren vergleichende Bildungsdaten präsentierte, und das die Indikatoren und deren Berechnung erklärende „Handbook“ (vgl. OECD CERI CD 1991, S. 9f.). Das CERI zielte mit seinen Produkten darauf ab, politisch Verantwortlichen Informationen bereitzustellen, die dem wieder erwachten Interesse am internationalen Vergleich dienen (vgl. OECD CERI INES 1991a, S. 7) und als Baustein des „national policy-making“ (ebd., S. 202) verwendet werden konnten. Die Informationen in „Education at a Glance“ wurden bewusst so aufbereitet, dass sie ein breites Publikum aus Politik, Statistik und Analyse, aber auch interessierte Bürgerinnen und Bürger ansprachen (vgl. OECD CERI CD 1991, 14ff.).

In der Schweiz eröffnete das BFS die öffentliche Diskussion über Bildungsindikatoren mit der Tagung in Fürigen im August 1992. Der Teilnehmerkreis umfasste Bundesstellen wie das BBW und die *Gruppe für Wissenschaft und Forschung* innerhalb des EDI, kantonale Direktionen und Sekretariate, interkantonale Organe wie das CESDOC und die SKBF, Vertretende der Wissenschaft wie z. B. aus dem NFP 33, Schulen, Parteien und Verbände (vgl. BFS 1992e). An der Tagung wurden die innerhalb von CHINES erarbeitete Indikatorenliste und der Publikationsentwurf „Bildungsindikatoren Schweiz“ zur Diskussion gestellt (vgl. BFS 1992d, 1992e), um Ende des Jahres einen Vergleich der „26 kantonalen Bildungssysteme[...] anhand von ca. 40 Kennziffern in ähnlicher Art und Weise [...] wie das Projekt INES dies für die OECD-Mitgliedsstaaten tut“ (BFS 1992a) zu veröffentlichen. Der breite Teilnehmerkreis in Fürigen, die Diskussionen um die geplante Schweizer Publikation sowie die Publikation selbst zeigen, dass das Bildungsindikatorenprojekt in der Schweiz eine politische Dimension angenommen hatte. Das BFS stützte sich dabei auch auf die politische Legitimation, die die Nutzung vergleichender Bildungsindikatoren durch die politische, inhaltliche und methodische Vorarbeit des CERI und die am Projekt beteiligten Länder erhalten hatte, die Bildungsindikatoren „als wichtige Information für die Restrukturierung ihrer Bildungssysteme“ (BFS 1992e) anerkennen würden. In der Schweiz sollten Bildungsindikatoren als Anhaltspunkte in der politischen Diskussion über die Ziele von Bildung in Zeiten gesellschaftlicher Umbrüche (vgl. BFS 1993b, S. 9) und als „Grundlage für die Entscheidungsfindung“ (ebd., S. 5) dienen. Die vom BFS aufgeführten Grenzen von Bildungsindikatoren (vgl. ebd., S. 12) wurden mit den Spezifika des kooperativen Föderalismus erklärt, die einer direkten Ableitung von Massnahmen

aus einzelnen Indikatoren entgegenstünden: „Das schweizerische Bildungswesen ist unter anderem charakterisiert durch eine föderalistische Grundstruktur, stufenweise unterschiedliche Kompetenzverhältnisse und eine Vielfalt institutioneller Akteure. Es ist gleichzeitig eingebettet in eine von Konkordanz und Volksrechten geprägte politische Kultur. Verkürzte Entscheidungsmechanismen und zentralistische Verordnung von Massnahmen haben deshalb nur selten Chancen, politische Realität zu werden“ (BFS 1993b, S. 12). Diese Einschätzung zeigt das Bewusstsein des BFS für die Schwierigkeit, sich mit Hilfe statistischer Informationen als politischer Akteur in der Schweiz zu positionieren.

Im Projektverlauf von INES und CHINES nahmen die beteiligten Akteure auf der internationalen und der nationalen Ebene Anpassungen vor, die ihre Rollen im Diskurs um Bildungsstandardisierung akzentuierten. Die Anpassungsfähigkeit an veränderte Rahmenbedingungen und Bedürfnisse kennzeichnet eine erfolgreiche Soft Governance (vgl. Kapitel 3.1, S. 61) und kann als drittes von den Akteuren eingesetztes Instrument identifiziert werden. Am Ende der zweiten INES-Projektphase waren Bildungsindikatoren Teil öffentlich geführter politischer Debatten geworden, woraufhin das CERI das Projekt in der dritten Phase ab 1992 durch grössere Änderungen der Projektstruktur politisch-strategisch ausrichtete. Das CERI CD bilanzierte positiv, dass „Education at a Glance“ in den Mitgliedsländern für Aufmerksamkeit gesorgt und eine „more rational debate on the lacunae in their education systems“ (OECD CERI CD 1993, S. 4) hervorgerufen hatte. Nun wurden neue Arbeitsgruppen wie die *Policy Review and Advisory Group* (PRAG) enger an das OECD-Sekretariat gebunden, um dessen Managementfunktion zu stärken (vgl. OECD CERI CD 1991, S. 28ff.). Die aus Vertretern des ED und CERI CD zusammengesetzte PRAG sollte zu Fortschritten auf konzeptueller, technischer und politischer Ebene führen (vgl. ebd., S. 24ff.). Zudem sollte eine Strategie zur Präsentation und Kommunikation von „Education at a Glance“ erarbeitet werden, die die politische Interpretation der Daten stärker berücksichtigte, indem sie beispielsweise Interpretationsrichtlinien als Bestandteil der Publikation entwickelte (vgl. ebd., S. 22ff.). Mit der stärkeren politischen Ausrichtung der Projektstruktur, der Kommunikation und der inhaltlichen Aufbereitung der Bildungsindikatoren übte das CERI eine Soft Governance aus, mit der es sich von seiner rein operativen Funktion entfernte. Durch die Lieferung von Datenmaterial, das an politische, für die Mitgliedsländer relevante Fragestellungen angepasst war, konnte sich das CERI als Hauptakteur im internationalen Diskurs um Bildungsstandardisierung positionieren.

Das BFS stellte CHINES ab Mitte 1992 mit der öffentlichen Diskussion in FÜRigen ebenfalls in einen politischen Kontext. An der Tagung nahm das BFS „tiefe Spuren“ (BFS 1992f) des Schweizer Bildungsföderalismus wahr, aus denen es ein besonderes Interesse der Schweiz ableitete, ihr föderalistisches Bildungswesen mit Hilfe von Indikatoren vergleichend darzustellen (vgl. BFS 1992b). Im selben Jahr erhielt das BFS mit dem neuen Bundesstatistikgesetz als zentrale, koordinierende Statistikstelle im Bund eine neue Position im bildungspolitischen Kontext (vgl. Kapitel 5.3, S. 102). Dies veranlasste die

EDK, eine gegenseitige Abstimmung der Zuständigkeitsbereiche einzufordern. Das Anliegen der EDK, „als bildungspolitisches Organ bei Publikationen konsultiert zu werden“ (BFS 1993a, S. 2), weist darauf hin, dass sie sich im Kontext von Veröffentlichungen wie „Bildungsindikatoren Schweiz“ auf ihrer Zwischenebene der politischen Steuerung (vgl. Kapitel 3.1, S. 58) ins Abseits gedrängt fühlte. Daraufhin fand eine Neupositionierung der EDK durch die Schaffung der *Expertengruppe Allgemeine Bildungsfragen* unterhalb der neuen *Kommission für die Bundesstatistik* statt, die die EDK zur politischen Einflussnahme legitimierte. Zudem nutzte die EDK die Übereinkunft zur Zusammenarbeit in der Bildungsstatistik (BFS und EDK 1993) als Instrument, um bei der Soft Governance durch Daten und deren Verbreitung ihre Rolle neben dem BFS zu stärken (vgl. Martens und Jakobi 2014). In dieser Rolle vertrat die EDK auch die Interessen der Kantone „bei der Einführung neuer Erhebungen in den Kantonen“ oder bei der „Darstellung von Verhältnissen in den kantonalen Bildungssystemen“ (BFS und EDK 1993) und stand somit für den kooperativen Föderalismus der Schweiz ein.

Durch die erfolgreiche Anwendung von Instrumenten der Soft Governance – der Aufbau kooperativer Projektstrukturen, eine breite Kommunikation nach aussen durch Tagungen und anwendungsorientierte Produkte sowie die Anpassungsfähigkeit an politische Bedürfnisse – haben das CERi, das BFS und die EDK ihre Steuerungsmacht im Diskurs um Bildungsstandardisierung gesichert. Das CERi hat sich im internationalen Diskurs als Hauptakteur positioniert, indem es im Projektverlauf seine rein operative zu einer politisch-strategischen Funktion ausbaute. Die Aushandlung der Rollen zwischen BFS und EDK ist vom Ringen um Zuständigkeiten gekennzeichnet (vgl. Kapitel 5.3). Die Verschiebung von CHINES vom statistischen in einen politischen Kontext, brachte die EDK in eine neue Ausgangslage, in der sie ihre Akteursrolle durch Instrumente der Soft Governance stärkte. Als Hüterin der kantonalen Koordination hatte sie im kooperativen Föderalismus, durch den der Diskurs in der Schweiz gekennzeichnet war, einen naheliegenden Anknüpfungspunkt.

5.7 Fazit

Der Diskurs um Bildungsstandardisierung wurde ab Ende der 1980er Jahre über die Projekte INES und CHINES geführt und verknüpfte Akteure auf nationaler und auf schweizerischer Ebene. Den Akteurskonstellationen gingen Veränderungen voraus, die durch Umweltveränderungen ausgelöst worden waren. Im Kontext der Bildungsexpansion und des Reformdrucks der 1960er Jahre differenzierten sowohl die OECD als auch die EDK ihre Strukturen und bildeten neue Akteure mit spezifischen operativen, koordinierenden und strategischen Funktionen heraus, die neue Konstellationen eingingen. Das CERi und das BFS, das Teil der Akteurskonstellationen der Schweiz war, wurden zu den Hauptakteuren im Diskurs um Bildungsstandardisierung. Mit der internationalen Öffnung des Schweizer Bildungs-

wesens in den 1990er Jahren wurde Bildungsstatistik international und auch national zu einem politisch relevanten Thema, was die EDK zur Aushandlung ihrer Position mit dem BFS veranlasste. Diese Aushandlung war Teil eines Ringens um Zuständigkeiten, das den kooperativen Föderalismus des Schweizer Bildungswesens kennzeichnet. Seit den 1960er Jahren hatten sich in der Schweiz Akteure in Schnittbereichen koordinierender, internationaler und bildungsstatistischer Tätigkeiten gebildet. Während die EDK zu Beginn als Akteur in diesen Bereichen auftrat, gab sie die Verantwortung für Bildungsstatistik in den 1970er Jahren an das BFS ab. Als das BFS Anfang der 1990er Jahre mit CHINES seinen Wirkungsbereich vom statistischen auf den politischen Kontext ausweitete, sicherte sich die EDK ihre politische Steuerungsmacht und ihren Einfluss auf internationale Beziehungen im Bildungsbereich.

Die Handlungen der Akteure sind von ihrem jeweiligen Kontext beeinflusst. Auf internationaler Ebene wurde INES durch die Initiative der USA angestoßen, deren Anliegen, die Arbeit an international vergleichbaren Bildungsindikatoren wieder aufzunehmen, sich aus dem nationalen bildungspolitischen und wirtschaftlichen Kontext erklärt. Insofern beeinflusste der US-amerikanische den internationalen Akteurskontext und bestimmte den Output-Fokus von INES, der von den Erfahrungen der USA mit der politischen Nutzung von Leistungsmessungen geprägt war. Dieser spezifische Fokus lässt sich als ein Kennzeichen des globalen Modells von Bildung beschreiben, das das CERI innerhalb von INES zur Übernahme in den teilnehmenden Ländern etablierte. Auch die Konzeptualisierung von Bildung als Kontext-Input-Prozess-Output-Modell wurde von den USA angestoßen, ist jedoch letztlich durch Forschungsbeiträge vieler Länder ausgearbeitet worden. Hinter dem Konzept lag die Auffassung, in die quantitative Erfassung von Bildung qualitative Aspekte integrieren zu können, indem das Gesamtsystem Schule und neben kognitiven auch nicht-kognitive Fähigkeiten berücksichtigt werden. Mit der Mitarbeit in INES und der Lancierung von CHINES wurde das Modell durch das BFS in die Schweiz transferiert. Der Transfer war von einem grundsätzlichen Interesse an der Beteiligung an den internationalen Entwicklungen getragen, beinhaltete aber auch Kritik und Zurückweisungen. In CHINES lassen sich die Kennzeichen des in INES entwickelten globalen Modells von Bildung wiederfinden und auch die Kommunikations- und Darstellungsform durch eine Publikation zu Bildungsindikatoren erfolgte analog zu INES. Schweizer Projekte wie das NFP 33 und BICHMO hingegen bezogen sich zwar ebenfalls auf die internationalen Arbeiten, nahmen aber schweizerische Spezifika stärker auf. Die in den Projekten geführten Grundsatzdiskussionen zur Messbarkeit und Wirkungsanalyse sowie zur Zukunft von Bildung können als „multiple programs“ (Schriewer 2003) des transferierten globalen Modells interpretiert werden. Zudem konnte das BFS den Transfer auch zur Durchsetzung eigener Interessen, der Neupositionierung der Schweizer Bildungsstatistik in den 1990er Jahren, nutzen. Schliesslich ist in der

Intervention der Schweiz, die zum Wechsel der Leitung des *Network A* in INES geführt hat, auch ein Transfer von der nationalen auf die internationale Ebene erkennbar.

Im Verlauf des Diskurses um Bildungsstandardisierung seit Ende der 1980er Jahre haben die beteiligten internationalen und nationalen Akteure Instrumente der Soft Governance eingesetzt, mit denen sie sich im Diskurs etablieren und die Diskussionen und Projektarbeiten politisch steuern konnten. Mit dem Aufbau von Kooperationsstrukturen und Netzwerken haben sowohl das CERI als auch das BFS für einen Rückhalt ihrer Arbeiten gesorgt, der ihnen Legitimität als Akteure verschaffte. Das CERI sicherte dadurch seine Existenz innerhalb der OECD, das BFS seine Zuständigkeit für international vergleichende Bildungsstatistik in der Schweiz. Mit ihrer Kommunikation nach aussen durch Tagungen und Publikationen öffneten sie den Diskurs einerseits für ein breites Publikum und gaben den Projekten andererseits eine politische Dimension. Beide Akteure zeigten damit ihre Anpassungsfähigkeit an die politisch gewordenen Bedürfnisse im Kontext von Bildungsindikatoren. Beim BFS führte der Wechsel in die politische Diskussion zu einer Intervention der EDK, die ihrerseits Instrumente der Soft Governance einsetzte, um ihre Position im Diskurs zu sichern. Der kooperative Föderalismus, von dem die Arbeiten an Bildungsindikatoren in der Schweiz beeinflusst waren, war das passende Argument für die EDK, sich als Hüterin der kantonalen Koordination einzubringen.

Die Anwendung der aus den Analyseleitfragen abgeleiteten Anfangskategorien (vgl. Kapitel 3.3) hat gezeigt, dass die beiden Kategorien *Umweltveränderungen und Akteurskonstellationen* sowie *Globales Modell* keine Veränderungen benötigen, während die anderen fünf Kategorien leichte Anpassungen erforderten: Die vier Kategorien *Transfer; Transformationen und Zurückweisungen; Soft Governance* und *Kooperativer Föderalismus* wiesen so starke Zusammenhänge auf, dass sie nicht separat betrachtet werden konnten, sondern sich ihre paarweise Zusammenfassung in insgesamt zwei Kategorien anbot. Die Kategorie *Akteurskontexte und -handlungen* wurde hingegen in zwei Kategorien aufgeteilt, eine für die Schweizer und eine für die internationale Ebene, da sich die beiden Ebenen unter diesem Gesichtspunkt stark unterschieden. Im Zusammenhang mit der internationalen Ebene hat sich die zusätzliche Betrachtung der Kontexte und Handlungen US-amerikanischer Akteure als notwendig erwiesen. Unter den beiden Kategorien *Umweltveränderungen und Akteurskonstellationen* sowie *Soft Governance* und *kooperativer Föderalismus* wiesen die internationale und die Schweizer Ebene starke Ähnlichkeiten auf und wurden daher in der Analyse verbunden. Hingegen wurde unter den beiden Kategorien *Globales Modell* sowie *Transfer, Transformationen und Zurückweisungen* jeweils nur eine der Ebenen fokussiert. Der nur für die Schweiz angewendete *Kooperative Föderalismus* hat sich als Querschnittskategorie erwiesen, die bei *Umweltveränderungen und Akteurskonstellationen* sowie bei *Schweizer Akteurskontexten und -handlungen* relevant ist. Jedoch liess sie sich hauptsächlich unter der

Perspektive von *Soft Governance* betrachten, da sie Zusammenhänge mit Steuerungsmechanismen aufwies, die sowohl auf Schweizer als auch auf internationaler Ebene eingesetzt wurden.

Zur Analyse der Quellen des Diskurses um Bildungsstandardisierung um das Jahr 2000 (vgl. Kapitel 6) wird mit den sechs teilweise modifizierten Kategorien gearbeitet: *Umweltveränderungen und Akteurskonstellationen; Internationale und US-amerikanische Akteurskontexte und -handlungen; Schweizer Akteurskontexte und -handlungen; Globales Modell; Transfer, Transformationen und Zurückweisungen; Soft Governance und kooperativer Föderalismus.*

6 Leistungsmessung mit PISA und PISA CH im Jahr 2000

Ab dem Jahr 2000 war der Diskurs um Bildungsstandardisierung sowohl auf internationaler als auch auf Schweizer Ebene vom *Programme for International Student Assessment* (PISA) geprägt, das in der „new phase“ des Projekts *International Indicators and Evaluation of Educational Systems* (INES) entstanden war (vgl. OECD DEELSA ED CERI CD 1996). Die Weiterführung von INES zwischen 1997 und 2001 wurde am Ende der dritten Projektphase an der INES-Generalversammlung in Finnland beschlossen (vgl. OECD DEELSA ED CERI CD 1995). In der „new phase“ ging INES von einem Forschungsprojekt in eine laufende Aktivität der *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) über. In einer ersten Übergangsphase wurden durch Management- und Organisationsveränderungen die Akteure innerhalb der OECD modifiziert und neu geschaffen. Die *Policy Review and Advisory Group* (PRAG) wurde in die *INES Steering Group* überführt, in der nun das *Education Committee* (ED) und das *Centre for Educational Research and Innovation* (CERI) kooperierten (vgl. OECD DEELSA ED CERI ESI 1996).

PISA gründete auf der Initiative des INES-Network A (vgl. Kapitel 5.4, S.104f.). Während der Arbeit an „Education at a Glance“ war das Network A zum Schluss gekommen, dass die bestehenden Leistungsdaten für seine Zwecke ungeeignet waren, und entwickelte eine Strategie zur regelmässigen Erhebung von Leistungsdaten durch die OECD (vgl. OECD INES Network A 1996). Die INES-Projektleitung befürwortete das vorgeschlagene Programm und gab ihm eine zentrale Stellung im Projekt (vgl. OECD DEELSA ED CERI CD 1996). Das zur politischen und inhaltlichen Steuerung des Programms eingerichtete *Board of Participating Countries* (BPC) organisierte eine Ausschreibung zur Durchführung der Datenerhebung, aus welcher der *Australian Council for Educational Research* (ACER) als Vertragspartner hervorging (vgl. OECD DEELSA ED CERI CD 1997b; OECD DEELSA PISA BPC 1998d). PISA startete Anfang 1998 mit der Entwicklung von Frameworks für die zu erhebenden Bereiche (vgl. OECD DEELSA PISA BPC 1998a, 1998b, 1998c). Nach einem Field Trial wurde die erste Erhebung im Frühjahr 2000 in 32 Ländern, darunter die Schweiz, durchgeführt (vgl. OECD DEELSA PISA BPC 1998e).

Die Schweiz war in der *INES Steering Group* und im BPC vertreten und engagierte sich besonders für die Entwicklung überfachlicher Kompetenzen im Projekt *Cross-Curricular Competencies* (CCC) (vgl. Trier 1993) sowie in der Entwicklung des Kontextfragebogens für PISA (vgl. OECD DEELSA PISA BPC 1998d). PISA wurde in der Schweiz als PISA CH vom *Bundesamt für Statistik* (BFS) und der *Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren* (EDK) gemeinsam durchgeführt, wobei die Federführung des Gesamtprojekts beim BFS lag (vgl. BFS 1998c, S. 4). Im Kontext von PISA entwickelte das BFS eine „Gesamtkonzeption Kompetenzmessung“ (BFS 1997c) und auf Initiative der EDK entstand einige Jahre später ein Arbeitspapier zum Aufbau eines „schweizerischen Bildungsmonitorings“

(Buschor 2001a). Die Überlegungen der EDK zu einem „nationalen Bildungsmonitoring durch Bund und Kantone“ (EDK 2001b) fanden innerhalb des Projekts „EDK 20XX“ statt, mit dem auch die Organisationsstruktur der EDK grundlegend verändert und die Weiterentwicklung des Schulkonkordats von 1970 zur Diskussion gestellt wurden (vgl. GS EDK 2000d). Die Kompetenzen der EDK und die Aufgabenteilung mit dem Bund waren auch im Kontext der Revision der Bundesverfassung von 1999 Thema geworden (vgl. BR 1995; VK N und VK S 1997) und wurden in Vorschlägen für einen revidierten Bildungsrahmenartikel neu gefasst (vgl. Schmid 2000; WBK, SK Bildungsrahmenartikel 2000). Auch im Anschluss an die erste PISA-Erhebung stellte sich die Frage nach den Kompetenzen von BFS und EDK, die in einer neuen Projektstruktur für die zukünftigen Erhebungen mündete (vgl. Nationale Projektleitung PISA.ch 2001).

Im Jahr 2000 waren PISA und PISA CH feste Bestandteile des Instrumentariums der OECD und des BFS und wurden über die Berichterstattung in die bildungspolitischen Diskussionen auf internationaler und nationaler Ebene gebracht.

6.1 Umweltveränderungen und Akteurskonstellationen: New Public Management der 1990er Jahre

Die geopolitischen Veränderungen Anfang der 1990er Jahre waren Ausgangspunkt eines vom globalen Wirtschaftswettbewerb beeinflussten neoliberalen „new managerialism“ (Henry 2001, S. 33) bzw. *New Public Management* (NPM), das sich in unterschiedlichen politischen Steuerungsbereichen von Nationalstaaten und von *internationalen Organisationen* (IOs) etablierte (vgl. Henry 2001; Mundy 2007). Im Bildungsbereich bedeutete NPM eine Veränderung der Steuerungsstrukturen, bei der enge Vorgaben der Verwaltung zur Verwendung von Ressourcen und Gestaltung von Prozessen zugunsten von Zielvorgaben und deren Überprüfung aufgegeben wurden. Dieser Fokuswechsel von einer Input- zu einer Outputsteuerung sollte den Schulen mehr Autonomie und Anreize zur selbstbestimmten Weiterentwicklung geben (vgl. Kapitel 2.3, S. 44). Die OECD war für ihre Mitgliedsstaaten einerseits „vehicle“ (Henry 2001, S. 32) zur Etablierung der neuen Steuerungsformen, andererseits verbreitete sie sie durch ihren Wandel vom wissenschaftlichen Think Tank zum bildungspolitisch handelnden Akteur auch selbst (vgl. Alawattage und Elshihry 2017; Henry 2001, S. 53ff.). Sie war besonders anschlussfähig an diese Entwicklungen, da sie staatlichen Entscheidungsträgern mit ihrer Arbeit an Indikatoren Steuerungsinformationen liefern konnte (vgl. Henry 2001, S. 92). Das NPM führte in den 1990er Jahren zu Veränderungen der internationalen und nationalen Akteure und Akteurskonstellationen (vgl. Kapitel 3.1, S. 63ff.) im Diskurs um Bildungsstandardisierung.

In der ersten Hälfte der 1990er Jahre baute die OECD ihre statistische Expertise aus, was sich in Strukturveränderungen der Organisation spiegelt. Da das OECD-Sekretariat INES eine zentrale Rolle bei der

Verbesserung der Datenqualität für internationale Vergleiche im Bildungsbereich zuschrieb (vgl. OECD DEELSA ED CERI CD 1996, S. 5), sollte das Projekt stärker in reguläre statistische Datenerhebungen und Indikatorenberechnungen der OECD integriert werden (vgl. OECD DEELSA ED CERI ESI 1996, S. 6; OECD DEELSA ED CERI CD 1996, S. 35). Dazu wurden Anfang 1994 die Ressourcen von ED und CERI durch die Schaffung der *Unit for Education Statistics and Indicators* (ESI) gebündelt und in einer weiteren Restrukturierung der Statistik Anfang 1996 durch die neue *Statistics and Indicators Division* (SID) im ESI weiter gestärkt (vgl. OECD DEELSA ED CERI CD 1996, S. 35; OECD DEELSA PISA BPC 1998d). Zudem spielte vor allem im statistischen Bereich die Kooperation mit anderen IOs eine wichtige Rolle. Die INES-Projektleitung wertete die von der OECD geleitete Überarbeitung der bisherigen gemeinsamen Fragebögen der *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation* (UNESCO), der OECD und dem *Statistischen Amt der Europäischen Union* (EUROSTAT) (UOE-Fragebögen) zur statistischen Datensammlung als wichtige Entwicklung und Stärkung der Zusammenarbeit (vgl. OECD DEELSA ED CERI CD 1996, S. 35). Mit der aktiven Beteiligung der OECD an der Überarbeitung der *International Standard Classification of Education* (ISCED) durch die UNESCO konnte ausserdem die Voraussetzung für eine gemeinsame aktuelle Datenbank geschaffen werden (vgl. ebd.).

Die strukturellen Veränderungen und die Bereitstellung von Ressourcen für INES (vgl. OECD DEELSA ED CERI CD 1996, S. 35) markieren den Übergang „from the previous CERI/INES Project towards an OECD/INES activity“ (ebd., S. 28, Hervorh. S.E.). Nach dem kollaborativen Netzwerkaufbau der ersten Projektphasen stand in der „new phase“ von INES die koordinierende und Kohärenz herstellende Arbeit im Vordergrund (vgl. OECD DEELSA ED CERI ESI 1995). Die bewährte Netzwerkstruktur galt als guter Ausgangspunkt zur Etablierung von Untergruppen, die sich mit Teilfragen der Netzwerke befassen (vgl. OECD DEELSA ED, CERI CD 1996, S. 26). Zur Stärkung von Koordination und Kohärenz erhielt das OECD-Sekretariat eine zentralere Steuerungsfunktion und es wurden neue Kontrollstrukturen aufgebaut. Die bisherige PRAG wurde von der noch enger an das OECD-Sekretariat gebundenen *INES Steering Group* abgelöst – einer kleinen Gruppe mit politischer, statistischer und wissenschaftlicher Expertise (vgl. OECD DEELSA ED CERI ESI 1996, S. 19f.). In der *INES Steering Group* war die Schweiz durch den Direktor des *Service de la recherche sociologique* (SRS) (Walo Hutmacher) vertreten, der als Schweizer Delegierter im CERI *Governing Board* (CERI CD) vorher bereits in der PRAG Einsitz hatte.

In der Schweiz war weiterhin die nun als *Koordinationsgruppe Bildungsindikatoren CH-INES* bezeichnete Gruppe für die Koordination der internationalen und nationalen Arbeiten, die Informationsdiffusion und die Publikation der Bildungsindikatoren zuständig (vgl. Kapitel 5.1, S. 95). Während die Koordinationsgruppe zu Beginn stark gewachsen war, vergrösserte sie sich bis Mitte der 1990er Jahre nicht mehr und umfasste neben den Schweizer Delegierten in den INES-Networks die gleichen Institutionen wie Anfang der 1990er Jahre (vgl. BFS 1996b). Allerdings war das BFS personell stärker vertreten

(vgl. BFS 1997e), was auf dessen Federführung im Projekt *Bildungsindikatoren Schweiz* (CHINES), aber auch auf die Stärkung der statistischen Expertise der OECD zurückgeführt werden kann, die höhere Anforderungen an die statistischen Kompetenzen ihrer Kooperationspartner stellte. Die Verbindung der Arbeiten an den Bildungsindikatoren zu anderen bildungspolitisch relevanten Themen in der Schweiz wurde über die *Expertengruppe Allgemeine Bildungsfragen* hergestellt, die im Kontext der Neuordnung der Bundesstatistik geschaffen wurde und in der sich Mitarbeitende aus INES bzw. CHINES befanden. Die Expertengruppe umfasste Mitte der 1990er Jahre Vertretende von Bundesstellen (BBW, BFS, BIGA), interkantonalen Stellen (sprachregionale Sektionen der EDK, SKBF), kantonalen Ämtern, Verbänden, Universitäten und aus dem nationalen Forschungsprogramm „Wirksamkeit unserer Bildungssysteme“ (NFP 33) und der *Pädagogischen Rekrutenprüfung* (PRP) (vgl. BFS 1996c). Damit repräsentierte sie trotz der grossen Bandbreite vor allem Institutionen, die sich im verwaltungsnahen Kontext mit Bildungsthemen auseinandersetzten (vgl. Kapitel 2.3, S. 42ff.). Die Diskussionen der *Expertengruppe Allgemeine Bildungsfragen* thematisierten Humankapital, Finanzfragen im Bildungswesen, Qualifikations- und Beschäftigungsfragen, Projekte zur Evaluation und Outputmessung im Bildungsbe- reich und die Teilnahme der Schweiz an internationalen Leistungsvergleichen (vgl. BFS 1997f, 1999a) und spiegeln damit das auch in der Schweiz ab Mitte der 1990er Jahre verbreitete NPM (vgl. Lienhard et al. 2005; Weil 2017).

Die 1997 von der EDK als Fachkonferenz anerkannte *Schweizerische Konferenz der Leiter/innen von Stellen für Bildungsplanung, Schulentwicklung und Bildungsforschung* (CODICRE) stellt einen weiteren Akteur im Diskurs um Bildungsstandardisierung und im Kontext des NPM im Bildungsbereich dar (vgl. SKBF Bureau CODICRE-CH 1997b, S. 1). Die CODICRE setzte sich aus kantonalen, interkantonalen und Hochschulvertretenden zusammen und beschäftigte sich mit Fragen der Produktion und bildungspoli- tischen Nutzung von Daten zur Systemsteuerung (vgl. SKBF 2018b; SKBF Bureau CODICRE-CH 1997a, S. 2). In ihrer Arbeit bezog sie sich auf weitere Gruppen im NPM-Umfeld wie auf die von pädagogischen Arbeitsstellen gegründete Arbeitsgemeinschaft „Systemsteuerung“ und auf die Arbeitsgruppe „New Public Management / NPM“ (vgl. SKBF Bureau CODICRE-CH 1997a).

Im Fokuswechsel von Input- zu Outputsteuerung lag für ED und CERI ein „progressive shift in public and governmental concern away from the mere control over the resources and content of education“ (OECD C 1997, S. 2). Dieser Wechsel war Anlass, die Arbeiten des *Network A* an Outcome-Daten als „international benchmarks for the performance of education systems“ (ebd.) zu verstärken. Das *Network A* entwickelte eine Strategie, in deren Zentrum das „Decentralised Programme for Producing Indicators on Student Achievement on a Regular Basis“ (OECD C 1997) stand. Durch die dezentrale Projektstruktur sollten die Ressourcen der an dem Programm teilnehmenden Länder und der OECD gebündelt und die Zusammenarbeit zwischen Bildungs- und statistischen Einrichtungen in den

Teilnehmerländern gefördert werden (vgl. OECD DEELSA ED CERI CD 1997b, S. 21). Zur politischen und inhaltlichen Steuerung des Programms wurde ein BPC einberufen, das vom *Principal Administrator* des SID (Andreas Schleicher) geleitet wurde und dessen Mitglieder sowohl die politische Ebene ihres Landes repräsentierten als auch Sachkenntnis auswiesen (vgl. OECD DEELSA PISA BPC 1998d; OECD INES Network A 1996, S. 13).

Die Entwicklung der Strategie durch das *Network A* wurde vom Schweizer Network-Delegierten (Uri Peter Trier) mitverfolgt, durch kritische Einwände mitgestaltet und in die Diskussionen in der Schweiz getragen (vgl. BFS 1996c; Trier 1995, 1996). Die *Expertengruppe Allgemeine Bildungsfragen* unterstützte das Engagement der Schweiz für die „Kompetenzindikatoren“ (BFS 1996c, S. 2). Der in der Gruppe vertretene INES-„National Coordinator“ und gleichzeitige BFS-Vertreter (Heinz Gilomen) setzte sich für eine Beteiligung der Schweiz an internationalen Leistungsvergleichen ein und betonte deren grundsätzliche Relevanz für die internationale Zusammenarbeit (vgl. BFS 1995, S. 2f.). Die definitive Zusage der Schweiz, sich an den Entwicklungsarbeiten des Programms und im BPC zu beteiligen, verzögerte sich jedoch aufgrund der „föderalen Strukturen“ (BFS 1997b, S. 2). Um die Teilnahme der Schweiz nicht in Gefahr zu bringen, sagte das BFS dem OECD-Sekretariat Mitte 1997 trotz des noch laufenden Entscheidungsprozesses verbindlich zu (vgl. OECD DEELSA ED CERI CD 1997a). Der föderale Prozess kam erst Ende 1997 zum Abschluss, als die EDK ihr volles Engagement bekräftigte und sich auch die Plenarversammlung der EDK für eine Teilnahme aussprach (vgl. EDK Plenarversammlung 1997; SKBF Bureau CODICRE-CH 1997b). Die Plenarversammlung würdigte die Schweizer Beteiligung als „première collaboration de ce type entre la Confédération et les cantons“ (EDK Plenarversammlung 1997, S. 7) und unterstrich damit die Bedeutung, die das internationale Projekt auch für die Zusammenarbeit innerhalb der Schweiz hatte. Die Schweiz knüpfte ihr Netzwerk im Programm, indem sich ihr INES-„National Coordinator“ und BFS-Vertreter als einer von drei Vice-Chairs des BPC bereitstellte (vgl. OECD C 1997; Trier 1997) und der Direktor des SRS in dem vom BPC einberufenen *Technical Expert Panel* Einsitz nahm (vgl. o. V. 1997a).

Mit der Konkretisierung der Arbeiten von INES im Programm zur Entwicklung von Leistungsindikatoren ging eine Ausweitung der fachlichen Expertise im Bereich Leistungsmessung einher, was die Akteure und Akteurskonstellationen auf internationaler und auf Schweizer Ebene veränderte. Da sich die OECD nicht dafür ausgestattet sah, die im Programm vorgesehenen regelmässigen „school surveys“ selbst vorzunehmen, weitete sie ihre Kooperationen auf eine externe Institution aus (vgl. OECD DEELSA ED CERI CD 1996, S. 14). Nach einem Ausschreibungsverfahren erhielt der ACER als „prime international contractor“ das Mandat zur Durchführung des Programms (vgl. OECD DEELSA ED CERI CD 1997b, S. 27; OECD DEELSA PISA BPC 1998d). Um den externen Akteur in die Strukturen einzubinden und die zentrale Stellung des OECD-Sekretariats zu stützen, erhielt das OECD-Sekretariat eine Schlüsselfunktion

zwischen dem ACER und dem BPC als Steuerungsorgan des Programms (vgl. OECD C 1997, S. 4; OECD DEELSA ED CERI CD 1996, S. 14f.). Als Arbeitsgruppen wurden „functional expert groups“ einberufen, die den „wide range of the cultural und curricular contexts of the OECD Member countries“ (OECD DEELSA PISA BPC 1998d, S. 8) repräsentierten. Die Schweiz war in der Expertengruppe zur Entwicklung von Kontextfragebögen mit einem wissenschaftlichen Mitarbeiter des *Amts für Bildungsforschung* der Erziehungsdirektion des Kantons Bern (Erich Ramseier) vertreten (vgl. ebd., S. 8f.), der auf Schweizer Seite für die Durchführung der *Third International Mathematics and Science Study* (TIMSS) verantwortlich war und Einsitz in der *Expertengruppe Allgemeine Bildungsfragen* und in der *Koordinationsgruppe Bildungsindikatoren CH-INES* hatte (vgl. BFS 1997e, S. 1). Daneben war die *Koordinationsgruppe Bildungsindikatoren CH-INES* Anfang 1997 durch einen wissenschaftlichen Mitarbeiter des Psychologischen Instituts der Universität Zürich (Philipp Notter) ergänzt worden, der den *International Adult Literacy Survey* (IALS) in der Schweiz geleitet hatte (vgl. ebd.). An diesen Erweiterungen der Koordinationsgruppe lässt sich einerseits die Outputorientierung des auch in der Schweiz verbreiteten NPM ablesen als auch das für die Schweizer Akteure spezifische Oszillieren zwischen Bildungsforschung und -verwaltung (vgl. Kapitel 2.3, S. 42ff.).

Das NPM der 1990er Jahre stellt eine Umweltveränderung (vgl. Kapitel 3.1, S. 64) dar, die den Arbeiten an Bildungs- und vor allem an Outputindikatoren sowohl auf internationaler Ebene als auch in der Schweiz Auftrieb gab und zu neuen Akteuren und veränderten Akteurskonstellationen führte. Durch die Zusammenarbeit von CERI und ED und die noch engere Anbindung der Arbeiten an das OECD-Sekretariat erhielt INES eine zentrale Stellung innerhalb der OECD. Im Kontext nationaler Bedürfnisse nach steuerungsrelevanten Daten stärkten diese Veränderungen die OECD als internationalen Akteur im Bildungsbereich. Auch in der Schweiz lässt sich die Wirkung von NPM in einer Erweiterung der Akteure in der *Expertengruppe Allgemeine Bildungsfragen* und der *Koordinationsgruppe Bildungsindikatoren INES-CHINES* sowie in der Neuentwicklung der CODICRE zum Akteur erkennen. Vor allem das BFS setzte sich als Schweizer Hauptakteur in INES für die Beteiligung an den internationalen Aktivitäten und deren Verbindung zu Aktivitäten in der Schweiz ein. Die EDK unterstützte das Engagement des BFS, war in die Projektgruppen eng eingebunden und führte die Diskussionen in ihren eigenen Gremien fort. Das BFS legte so grosses Gewicht auf die internationale Zusammenarbeit, dass es den kooperativen Föderalismus (vgl. Kapitel 3.1, S. 59) im nationalen Entscheidungsprozess kurzzeitig aushebelte, um die Mitarbeit der Schweiz im Programm zu sichern.

6.2 Internationale und US-amerikanische Akteurskontexte und -handlungen: Schwinden-der Einfluss der USA

Die OECD war in ihren Anfängen von Partikularinteressen einzelner Staaten geprägt, wobei die USA, die während des Kalten Kriegs das Engagement der OECD im Bildungsbereich forcierten, eine besondere Rolle spielten (vgl. Gardinier 2017, S. 249; Mundy 2007; Kapitel 5.2). Anfang der 1980er Jahre gaben sie in der OECD den Anstoss zum Bildungsindikatorenprojekt INES (vgl. OECD ED, CERI 1987), nachdem die Expertise „A Nation at Risk“ einen Schock über das vermeintliche wirtschaftliche, technologische und gesellschaftliche Zurückbleiben der USA hinter anderen Wirtschaftsmächten ausgelöst hatte (vgl. Gardinier 2017, S. 249; Henry 2001, S. 83ff.; Martens 2010, S. 235). Mit der Konsolidierung von INES als reguläre Erhebung wurde die Arbeit der OECD im Bildungsbereich allmählich unhinterfragbar. So hatte die Initiative der USA ihren Anteil daran, dass sich die OECD zu einem handelnden Akteur im Bildungsbereich etablieren und ihren spezifischen *Zugang* zu Bildung zu einer spezifischen *Position* ausbauen konnte (vgl. Henry 2001, S. 45ff.).

In den USA waren Leistungsvergleiche aufgrund ihrer Tradition im psychologischen Testen, dessen früher Übertragung auf den Bildungsbereich und Ausweitung zu Large-Scale Assessments weit verbreitet (vgl. Kapitel 2.3, S. 48ff.). Daher setzten sie sich in INES besonders für die Entwicklung von Outputindikatoren für den internationalen Leistungsvergleich ein und prägten von Beginn an als „leader country“ (OECD CERI CD 1988a, S. 15) die Arbeit im *Network A*. Ab Mitte der 1990er Jahre stellte die *INES Steering Group* die im *Network A* entwickelte Strategie zur Entwicklung von Leistungsindikatoren, aus der sich PISA entwickelte, in den Mittelpunkt der Projektarbeiten (vgl. OECD INES Network A 1996; Kapitel 6.4, S. 135). Mit dem Beginn von PISA war das ursprüngliche Interesse der USA an INES, die Messung und der Vergleich von Outputindikatoren, in den Fokus der Arbeiten gerückt. Der starke Einfluss der USA auf die Anfänge von PISA zeigt sich in den Diskussionen, welche Vorarbeiten und bestehenden Instrumente für Leistungsvergleiche genutzt werden konnten. Im Zentrum standen die in den USA verbreiteten Leistungserhebungen, sowohl der *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA) in Mathematik (FIMS, SIMS, TIMSS) und Lesen (IEARLS) als auch des *National Center for Education Statistics* (NCES) in Lesen (IALS) und in verschiedenen Fächern (IAEP und NAEP) (vgl. BFS 1989d; Délégation suisse 1989; Lundgren 2011, S. 26; OECD INES Network 2 1989; OECD SID 1997). Das NCES liess die von ihm durchgeführten Tests vom US-amerikanischen *Educational Testing Service* (ETS) entwickeln, von dem auch der *Test of English as a Foreign Language* (TOEFL) stammte und dessen Expertise ebenfalls für PISA genutzt wurde (vgl. OECD DEELSA PISA BPC 1998h). Das Framework für die erste PISA-Studie zur Erhebung von Reading Literacy stützte sich „on the work of the IEA Reading Literacy and International Adult Literacy Studies“ (OECD SID 1997, S. 2) und „borrow[ed] heavily from a

paper supporting the development of a framework for TOEFL 2000" (OECD DEELSA PISA BPC 1998b, S. 2).

Mit der Kritik an den bestehenden US-amerikanischen Studien zur Leistungsmessung und deren Datendarstellungen (vgl. Kapitel 5.4, S. 106) stieg der Einfluss anderer Akteure, die neue Ideen in die Arbeit an Outputindikatoren einbrachten. Im *Network A* entstanden „subgroups“, die sich in Projekten wie CCC und *Goal Orientation and Attainment in Learning Systems* (GOALS) dafür einsetzten, über die bisher verwendeten klassischen Leistungsindikatoren hinauszugehen (vgl. OECD CERI INES 1993). Das Projekt CCC wurde von der Schweiz lanciert und von ihr und den Niederlanden geleitet (vgl. Trier 1993; Kapitel 6.4). In CCC wurden Indikatoren zu gesellschaftlich relevantem Grundwissen, Problemlösefähigkeiten, Kommunikationsfähigkeiten, Selbstwahrnehmung und staatsbürgerlichen Kompetenzen konzipiert und Instrumente zur Messung dieser überfachlichen Kompetenzen entwickelt (vgl. OECD CERI 1997; Trier 1993, S. 5). Nach anfänglicher Skepsis anerkannte das *Network A* die Relevanz von CCC und machte überfachliche Indikatoren zu einem wesentlichen Bestandteil seiner Strategie zur Entwicklung von Leistungsindikatoren (vgl. OECD INES Network A 1996, S. 5; o. V. 1995, S. 6). Die im Projekt entwickelten Indikatoren flossen schliesslich auch in die PISA-Studie ein (vgl. BFS 1997c, S. 10; OECD DEELSA PISA BPC 1998f, S. 3f.; o. V. 1997b, S. 2f.). Das von Norwegen und Schweden ins Leben gerufene Projekt GOALS zielte darauf ab, den Zusammenhang von Leistungen mit den jeweiligen nationalen Lernzielen zu erforschen. Dazu führte es eine Analyse nationaler bildungspolitischer Ziele und deren Umsetzung in Curricula und Anwendung auf Klassenebene durch (vgl. Trier 1993, S. 4). Auch wenn GOALS vor grösseren Herausforderungen stand als CCC (vgl. ebd.; Trier 1995, S. 2) und in der Strategie des *Network A* keine explizite Erwähnung fand, hatte es Diskussionen angestossen, die über die von den USA betonte klassische Outputmessung hinausgingen (vgl. OECD EDU EDPC INES WP 2008b, S. 5).

Die Hegemonie mit der die USA INES und PISA anfänglich prägten, wurde mit dem Fortschreiten der Projekte immer stärker relativiert (vgl. Knight 2014). Neu aufkommende Wirtschaftsmächte brachten die USA in den 1990er Jahren unter Druck und stiessen eine Entwicklung hin zu einem multipolaren Weltsystem an, in dem sich die Stellung der USA zu einem *primus inter pares* verändern oder sie ihre Dominanz ganz verlieren könnte (vgl. ebd., S. 298ff.). Innerhalb von INES leiteten die USA in den 1990er Jahren zwar weiterhin das *Network A*, aber spätestens seit dem Beginn von PISA ist hinter ihrem Engagement keine spezifische politische Agenda mehr erkennbar. Hingegen betonte die INES-Projektleitung stärker die Initiativen anderer Länder wie die Projekte der „subgroups“ im *Network A* oder länderspezifische Adaptionen der Bildungsindikatoren durch „the development and production of national indicators systems following the model developed by the INES Project“ (OECD DEELSA ED CERI CD 1996, S. 34).

Die Veröffentlichung der Ergebnisse der ersten PISA-Studie führte in den teilnehmenden Ländern zu unterschiedlichen Reaktionen (vgl. Knodel et al. 2010; Wiseman 2013). Die nationalen Regierungen setzten PISA je nach ihrer politischen Agenda als „political tool“ (Wiseman 2013, S. 311) ein und reagierten damit auf die „policy lessons“ (ebd., S. 304), die die OECD mit der Studie intendiert hatte (vgl. Kapitel 6.6). Da vor allem negative Ergebnisse zu den nationalen Spitzenleistungen und zur Chancengerechtigkeit für Aufsehen sorgten, hing die politische Reaktion der Regierungen auch davon ab, wie stark diese Ziele in den jeweiligen Bildungssystemen eingebettet waren (vgl. ebd., S. 308f.). In den USA löste das mittelmässige Abschneiden in PISA keinen Schock aus, sondern wurde eher mit Gleichgültigkeit zur Kenntnis genommen (vgl. Martens 2010; Wiseman 2013, S. 305).

Ihre Schocks hatten die USA bereits in Ende der 1950er Jahre mit Sputnik und Anfang der 1980er Jahre mit „A Nation at Risk“ erlebt (vgl. Martens 2010, S. 241f.; Wiseman 2013, S. 305). Das sehr dezentral organisierte US-amerikanische Bildungssystem und das geringe Mitspracherecht der Regierung (vgl. Martens 2010, S. 237ff.) hatten bereits vor PISA zu bundesstaatlichen und regionalen Lösungsansätzen geführt. Bereits in den 1980er und -90er Jahren wurden in den USA im Kontext von Diskussionen um „higher-order thinking skills“ (Madaus und O'Dwyer 1999, S. 694) und um das „high-stakes testing“ (Lane 2016, S. 360f.; Musial et al. 2009, S. 52) standardisierte Leistungsvergleiche auf regionaler Ebene etabliert (vgl. Martens 2010, S. 243; O'Day 2008; Wiseman 2013, S. 316). In der Bundesgesetzgebung zeigte sich diese Entwicklung in der ersten Revision des 1965 erlassenen Finanzierungsprogramms, des *Elementary and Secondary Education Act* (ESEA), durch den *Goals 2000: Educate America Act* (Goals 2000) von 1994, der finanzielle Mittel zur Entwicklung von Standards bereitstellte (vgl. U. S. Congress 1994). Goals 2000 wurde 2001 durch den *No Child Left Behind Act* (NCLB) erneuert, der die Bundesstaaten dazu verpflichtete, jährlich den Leistungsfortschritt ihrer Schülerinnen und Schüler durch Leistungstests nachzuweisen (vgl. Martens 2010, S. 244ff.; Linn 2016, S. 310; Thorndike und Thorndike-Christ 2010, S. 6). Als die PISA-Studie Mitte der 1990er Jahre entwickelt und im Jahr 2000 zum ersten Mal durchgeführt wurde, hatten die USA mit Goals 2000 und mit der Etablierung bundesstaatlicher Leistungsmessungen wesentliche bildungspolitische Schritte bereits getan. Die ersten PISA-Ergebnisse, die keine Verbesserung der Leistungen gegenüber bisherigen Tests in den USA zeigten, waren lediglich eine Bestätigung der bereits bekannten Situation (vgl. Martens 2010; Wiseman 2013). Informationen über die PISA-Studie und ihre Ergebnisse erreichten in den USA lediglich eine kleine bildungspolitisch interessierte Elite (vgl. Martens 2010, S. 247). Die internationalen und die US-amerikanischen Diskussionen um Leistungen verliefen getrennt voneinander.

Der Handlungskontext (vgl. Kapitel 3.2, S. 73) der OECD wurde ab Mitte der 1990er Jahre vom schwindenden Einfluss der USA geprägt. Indem sich die USA auf bundesstaatliche Bildungsreformen konzentrierten, gaben sie den Raum auf internationaler Ebene für Initiativen anderer Länder frei. Die von

der Schweiz, Schweden und Norwegen angestossenen Projekte CCC und GOALS, die über die Intentionen der USA im Bereich Leistungsmessung hinausgingen, konnten dadurch stärkere Aufmerksamkeit in INES erlangen.

6.3 Schweizer Akteurskontexte und -handlungen: Die Austarierung bildungspolitischer Kompetenzansprüche

Das BFS übernahm im Zuge der Neuordnung der Bundesstatistik Anfang der 1990er Jahre die Hauptverantwortung in der Bildungsstatistik. Als Hauptakteur in der Erhebung und Verbreitung von Bildungsindikatoren wurde es auch zum Hauptakteur des in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre entwickelten „Decentralised Programme for Producing Indicators on Student Achievement on a Regular Basis“ (OECD C 1997) und späteren *Programme for International Student Assessment – PISA*. Die EDK sicherte sich 1993 durch die Übereinkunft zur Zusammenarbeit mit dem BFS (BFS und EDK 1993) ihre Rolle als politisch handelnder Akteur im nationalen und internationalen Diskurs um Bildungsstatistik (vgl. Kapitel 5.3). Ab Mitte der 1990er Jahre führten steigende und auch internationale Anforderungen an das Schweizer Bildungssystem in Kombination mit der stockenden interkantonalen Koordination im Bildungsbereich zu einer neuen, grundlegenden Austarierung der Kompetenzansprüche von Bund und Kantonen.

Die zehnjährigen Jubiläen des 1970 verabschiedeten Schulkonkordats nahm die EDK jeweils zum Anlass, um eine Standortbestimmung zur Aufgabenteilung von Bund und Kantonen im Bildungswesen vorzunehmen und um sich mit ihrer Zukunft zu beschäftigen. Zum zwanzigjährigen Konkordatsjubiläum 1990 stand diese Beschäftigung im Kontext der internationalen Arbeiten der EDK (vgl. EDK 1990a, 1990d). In der 1989 von der OECD durchgeführten Evaluation des Schweizer Bildungswesens (vgl. Bürgi 2010; EDK 1989b) und im Projekt „Bildung in der Schweiz von morgen“ (BICHMO) (vgl. Kapitel 5.5, S. 112) waren Perspektiven für das Schweizer Bildungswesen formuliert worden, die sich an internationalen Entwicklungen orientierten und die die EDK in die Diskussion um ihre Zukunft einbezog (vgl. EDK 1990a, S. 3ff.). Durch die internationalen Anknüpfungspunkte des Schweizer Bildungswesens war Bewegung in die Handlungslogik der EDK gekommen.

Die EDK beschäftigte die Frage, ob sie die Arbeit an einer „schweizerischen Rahmenstruktur für die obligatorische Schule“ (EDK 1990d, S. 5) wieder aufnehmen sollte. Damit spielte sie auf die im Schulkonkordat von 1970 formulierte und bisher nicht geglückte strukturelle Koordination der Kantone an. Auch wenn inzwischen Kommissionen und Institutionen der EDK sowie kantonale Schulentwicklungsstellen Koordinationsaufgaben übernahmen, rief die EDK sowohl die Kantone zur bewussteren Zusammenarbeit als auch sich selbst zu einer stärkeren Wahrnehmung ihrer Führungsrolle auf (vgl. EDK

1990d, S. 3f.). Ihre Koordinationsbemühungen wollte die EDK jedoch keinesfalls als Opposition gegen den Bund verstanden wissen, mit dem inzwischen ein „fruchtbares und entspanntes Zusammenwirken“ (EDK 1990d, S. 7) in internationalen Belangen und in der Bildungsstatistik erreicht worden war. Obwohl nach Einschätzung der EDK Strukturen und Instrumente für ein koordiniertes Handeln vorhanden waren, empfand sie diese als zu wenig wirkmächtig. Die Instrumente, die der EDK durch das Schulkonkordat zur Verfügung standen – der interkantonale Informationsaustausch und die interkantonale Arbeit an gemeinsamen Projekten, der formelle Erfahrungsaustausch, formelle Empfehlungen und Verpflichtungen – erachtete sie Anfang der 1990er Jahre als grundsätzlich tauglich, wollte sie jedoch besser nutzen (vgl. ebd., S. 2ff.). Die EDK strebte zu jener Zeit keine grundsätzlichen Änderungen an, wohl auch aus Scheu vor erneuten Auseinandersetzungen mit dem Bund.

Mitte der 1990er Jahre erhielt die Aufgabenteilung von Bund und Kantonen durch die Reform der Bundesverfassung einen neuen Anstoss. Die in fast 150 Jahren immer wieder geänderte Verfassung sollte sowohl verständlicher gemacht als auch punktuell erneuert werden, wobei das Vernehmlassungsverfahren eine breite Diskussion über die vorgeschlagenen Reformen hinaus eröffnete (vgl. EJPD 1995). In den Verfassungsentwürfen wurden im Bildungsbereich Erweiterungen vorgeschlagen, die dem Bund die subsidiäre Kompetenz geben sollten, in die interkantonale Zusammenarbeit – unter Wahrung der kantonalen Schulhoheit – durch eigene Massnahmen einzugreifen (vgl. BR 1995; VK N und VK S 1997). Auch wenn sich die EDK nicht grundsätzlich gegen neue Verfassungsbestimmungen stellte, hielt sie die bestmögliche Nutzung der derzeitigen, „gar nicht so falschen Verfassungslage“ (GS EDK 1995b, S. 2) und eine „Belebung des Schulkonkordats“ (Arnet 2000, S. 10) für prioritär. In der vom Bund vorgeschlagenen inhaltlichen Ergänzung sah sie keinen Beitrag zur Lösung bestehender Probleme und rief die Kantone dazu auf, sich in der Vernehmlassung gegen die von ihr unerwünschten Zusätze auszusprechen (vgl. EDK 1995b; GS EDK 1995a, 1995b). Die EDK konnte ihre Vorstellungen schliesslich gegenüber dem Bund durchsetzen (vgl. GS EDK 1998). Die im April 1999 angenommene revidierte Bundesverfassung fasste in den Bildungsartikeln grösstenteils die bisherigen Regelungen in zeitgemässer Sprache zusammen (vgl. BV 18.04.1999 (Stand am 18.09.2001)).

Um die Zusätze zur Kompetenzfestschreibung von Bund und Kantonen zu retten, hatte Nationalrat Hans Zbinden während des Vernehmlassungsverfahrens eine *Parlamentarische Initiative* (PI)⁵ eingereicht, der die EDK zunächst passiv begegnete. Der Erziehungswissenschaftler Hans Zbinden war von

⁵ Die PI stellt im politischen System der Schweiz das stärkste Instrument des Parlaments dar, Bundesrat und Verwaltung auf bestimmte Themen aufmerksam zu machen, sich in Konfliktsituationen einzubringen und gegebenenfalls durchzusetzen. Mit der PI kann das Parlament theoretisch einen Gesetzesentwurf ohne Einbezug der Regierung und der Verwaltung ausarbeiten (vgl. Vatter und Wirz 2015). In der PI Zbinden stellte sich der Initiant in die „Konfliktfront“ zwischen Bund und Kantonen und forderte die erneute Ausarbeitung eines Bildungsrahmenartikels in Zusammenarbeit mit der EDK (vgl. BV 2018).

1988 bis 1989 Projektsekretär und Hauptverfasser des Schlussberichts von BICHMO (vgl. Zbinden und EDK 1990, Anh. 5) und setzte sich in der PI ganz im Sinne des Projekts für einen „kohärenten, flächendeckenden und qualitativ hoch stehenden Bildungsraum Schweiz“ (BV 2018) mit internationaler Ausrichtung ein. Nach Annahme der revidierten Bundesverfassung nahm die *nationalrätliche Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur* (WBK-NR) die PI Zbinden sowie den Druck auf die Revision des Hochschulartikels zum Anlass, eine Subkommission „Bildungsrahmenartikel BV“ einzuberufen. Die Wiederaufnahme der Arbeit hing nicht nur mit den Entwicklungen in der Volksschule, sondern wesentlich auch mit dem Schweizer Hochschulwesen zusammen, das vor den gleichen Fragen der Harmonisierung und der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen stand wie die Volksschule (vgl. Criblez 2008c). Die Subkommission „Bildungsrahmenartikel BV“ erarbeitete alternative Vorschläge für einen neuen Bildungsrahmenartikel, der die Gestaltung des Bildungswesens entweder in der Kompetenz des Bundes, in der Kompetenz der Kantone oder als Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Kantonen vorsah (vgl. Schmid 2000; WBK, SK Bildungsrahmenartikel 2000). Auch wenn die EDK die Rahmengesetzgebungskompetenz durch den Bund ablehnte (vgl. GS EDK 2001c), war ihr – anders als noch Anfang der 1990er Jahre – bewusst, dass die interkantonale Zusammenarbeit nur durch Veränderungen voranzutreiben war. Zudem hatte sich das Selbstverständnis der EDK in den 1990er Jahren zu einem politisch handelnden Akteur zu wandeln begonnen und sie trat gegenüber dem Bund mit einem stärkeren Selbstbewusstsein auf als noch im Jahrzehnt zuvor (vgl. Kapitel 5.3; Kapitel 5.6). So verknüpfte sie die Überlegungen zum Bildungsrahmenartikel mit der von ihr angestrebten Weiterentwicklung des Konkordats (vgl. GS EDK 2001c).

Durch die Kompetenzansprüche des Bundes im Bildungsbereich sah sich die EDK mit einem „Etappenwechsel“ (GS EDK 2000b, S. 3) konfrontiert, der „Bewegung ins Kräftespiel der föderalen Zuständigkeitsordnung“ brachte (ebd., S. 8). Anlässlich des dreissigjährigen Konkordatsjubiläums im Jahr 2000 festigte sie ihr Vorhaben, den Herausforderungen des weltweiten Wettbewerbs durch eine „vollständigere und verbindlichere Vereinheitlichung der Lernziele“ (EDK 2000c, S. 2) zu begegnen. Durch eine dementsprechende „punktuelle“ (ebd.) Erweiterung des Konkordats sollte die interkantonale Zusammenarbeit und damit auch „die demokratische Grundlage des kooperativen Föderalismus“ (GS EDK 2000c, S. 3) gestärkt werden. Mit der Bezeichnung der Weiterentwicklung des Bildungssystems als „eine *gemeinsame* Aufgabe von Kantonen und Bund, Bund und Kantonen [sic]“ (EDK 2000c, S. 3, Hervorh. i. O.) nahm die EDK wörtlich Bezug auf einen der im Auftrag der WBK-NR erarbeiteten Vorschläge zur Revision des Bildungsrahmenartikels in der Bundesverfassung (vgl. Schmid 2000, S. 6). Mit dem Fokus auf die Lernzielkoordination wandte sie sich jedoch vom Zankapfel der strukturellen Koordination ab.

Die EDK begab sich Mitte 2000 mit der Lancierung des Projekts „EDK 20XX“ in einen grundlegenden Veränderungsprozess. In einer ersten Projektphase fand eine „politische Willensbildung“ (GS EDK 2000b, S. 1) zur Bildungs Kooperation statt, die in Leitlinien zur gesamtschweizerischen Koordination und in ein Tätigkeitsprogramm für die nächsten Jahre mündete (vgl. GS EDK 2000d). Die Leitlinien stellte die EDK in den Kontext der Öffnung der Schweiz gegenüber Europa und der Welt und nannte Wettbewerbsfähigkeit, gelingende Migration und Mobilität als anzustrebende Hauptziele (vgl. GS EDK 2000b, S. 1ff.; GS EDK 2000c, S. 1). Massnahmen der inneren Harmonisierung sollten dazu dienen, „das Land im globalisierten Bildungswettbewerb langfristig vorteilhaft zu positionieren“ (GS EDK 2000b, S. 1). Um die Ziele der Bildungs Kooperation und -koordination zu erreichen, ging die EDK mit dem Bund eine Partnerschaft „von besonderer Qualität“ (GS EDK 2000c, S. 3) ein, nannte als weitere Partner aber auch europäische und weltweite Institutionen. In dem auf den Leitlinien aufbauenden Tätigkeitsprogramm setzte sie die Weiterentwicklung des Konkordatsrechts zur Harmonisierung der obligatorischen Schule und den Aufbau eines „nationalen Bildungsmonitorings gemeinsam mit dem Bund“ (EDK 2001c) als strategische Prioritäten. Eine Voraussetzung für den Aufbau des Bildungsmonitorings sah die EDK in der Beteiligung der Schweiz an den internationalen Projekten INES und PISA (vgl. EDK 2001g). Die kontinuierliche internationale Evaluation des Schweizer Bildungssystems und die regelmässigen Kompetenzmessungen am Ende der obligatorischen Schulzeit schätzte sie als „eine leistungsfähige Grundlage für die bildungsökonomische Erfassung des schweizerischen Bildungswesens“ (GS EDK 2000c, S. 2) ein. Ab 2002 sollten Bund und Kantone ein gemeinsam verantwortetes Bildungsmonitoring planen und ein Kompetenzzentrum für die Erfassung des schweizerischen Bildungswesens schaffen (vgl. GS EDK 2000a, S. 4; EDK 2001g). Die EDK bemühte sich um interne Koordination, indem sie ihren ständigen Kommissionen und Fachkonferenzen nahelegte, ihre Tätigkeiten auf die Leitlinien und das Tätigkeitsprogramm auszurichten und sich durch eigene Projektvorschläge an den strategischen Schwerpunkten zu beteiligen (vgl. EDK 2001d).

In der zweiten Projektphase von „EDK 20XX“ wurden auf Grundlage einer Evaluation der Organe, ständigen Kommissionen, Arbeitsgruppen und Fachkonferenzen die Aufbau- und Ablauforganisation sowie die Finanzierung der EDK neu ausgerichtet (vgl. EDK 2001e). Durch eine personelle Erneuerung und Organisationsentwicklung des *Generalsekretariats der EDK* (GS EDK) und die Neukonzipierung der EDK-Publikationen und Kommunikationsinstrumente wurden die Voraussetzungen für eine aktivere Rolle der EDK geschaffen (vgl. GS EDK 2000b, S. 16, 2001a, S. 1). Die Institutionen der EDK erhielten mehr Autonomie und Kompetenzen wie die *Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung* (SKBF) durch eine neue Leistungsvereinbarung, die *Schweizerische Koordinationskonferenz Bildungsforschung* (CORECHED) durch eine Reorganisation und Schaffung stärkerer Verbindlichkeiten und die CODICRE durch eine Stärkung ihrer Koordinationsfunktion (vgl. GS EDK 2000b, S. 15; GS EDK 2001a, S. 1f.). Eine

weitere strukturelle Veränderung betraf die Zusammenfassung der regionalen EDKs der Deutschschweiz zu einer gemeinsamen Deutschschweizer EDK (vgl. DSK/EDK 2001; GS EDK 2001a, S. 2).

Durch den Entwicklungsprozess „EDK 20XX“ veränderte die EDK zielgerichtet ihre Handlungslogik, ihre Strukturen und ihre Ressourcen als Akteur im Bildungswesen (vgl. Kapitel 3.1, S. 59ff.). Ihre Handlungslogik stellte sie in einen weit gefassten bildungspolitischen Kontext von Wirtschaftswettbewerb, Migration und Mobilität, der von internationalen Einflüssen auf das Schweizer Bildungswesen geprägt war. Gleichzeitig unterstellte sie ihr Handeln dem kooperativen Föderalismus (vgl. ebd.), indem sie eine „ganzheitliche Plattform“ (GS EDK 2000c, S. 2) für die Kooperation der Kantone bot, deren Hauptverantwortung für das Bildungswesen sie betonte. Das Ziel, ein gesamtschweizerisches Bildungsmonitoring aufzubauen, war sowohl von aussen als auch von innen geprägt: von den internationalen Verbindungen der Schweiz und vom Streben nach einem gesamtschweizerischen Bildungswesen. Als Instrument zur Erfassung und Beobachtung des Bildungswesens stand das Bildungsmonitoring im Dienst des in der Schweiz verbreiteten NPM (vgl. Kapitel 6.1). Mit der Neu- und Weiterentwicklung von Instrumenten und der Neuausrichtung ihrer strukturellen und finanziellen Handlungsmöglichkeiten gewann die EDK als Akteur im Bildungswesen fassbarere Konturen. Indem sie ihre Tätigkeit strategisch ausrichtete und systematisierte, schuf sie die Voraussetzungen, im Lauf der 2000er Jahre nach aussen wirkmächtiger zu werden (vgl. Kapitel 7.3; Kapitel 7.6).

6.4 Globales Modell und Transfer von der Schweiz: Output wird zum Kern der Erfassung von Bildung

Mit der Durchführung der ersten Erhebungen und Publikationen der Bildungsindikatoren schuf das CERI die Voraussetzungen dafür, sein in INES entwickeltes Modell von Bildung (vgl. Kapitel 5.4) in den über zwanzig teilnehmenden Ländern zu verbreiten. In einigen Ländern, darunter auch die Schweiz, wurden „national indicator systems“ (OECD DEELSA ED CERI CD 1996, S. 34) nach dem Modell von INES entwickelt. Mit diesem von der INES-Projektleitung „unexpected result“ trugen die Länder „to the diffusion of an indicator culture within the education circles“ bei (ebd.).

In der „new phase“ von INES fand eine wesentliche Veränderung in der Gewichtung der Projektarbeiten statt. War Outcome bzw. Output bisher ein spezifischer Fokus neben der ganzheitlichen Erfassung von Bildung, so rückte dieser Fokus nun ins Zentrum der Projektaktivitäten. Die Projektleitung hatte sich 1995 auf fünf prioritäre Ziele der „new phase“ geeinigt und nannte die Entwicklung von Leistungsindikatoren, wie sie vom *Network A* verfolgt wurde, als erstes dieser Ziele (vgl. OECD DEELSA ED CERI CD 1996, S. 8f.). Dabei verwies sie auf die Anfänge von INES, seit denen „Member countries considered that comparable measures of student performance were a fundamental component of the education

indicators system“ (OECD DEELSA ED CERI CD 1996, S. 9). Das *Network A* hatte von Beginn an auch die Neuentwicklung von Leistungsindikatoren, die über traditionelle fachbezogene Bereiche hinausgingen, in Erwägung gezogen. Auf operativer Ebene hatte es jedoch bisher lediglich ein begrenztes Indikatorenset entwickeln können, das auf bestehenden Daten internationaler Erhebungen beruhte (vgl. ebd.). Obwohl es bereits 1991 die regelmässige Erhebung neu zu entwickelnder Leistungsindikatoren als „part of the OECD’s mainstream data collection operation“ (OECD CERI 1991, S. 5) angedacht hatte, war seine Arbeit bis zur dritten Projektphase auf die Publikationen von „Education at a Glance“ fokussiert (vgl. o. V. 1995). Nun legte das *Network A* jedoch den Entwurf einer längerfristigen „Strategy for Producing Student Achievement Indicators on a Regular Basis“ (OECD INES Network A 1996, Hervorh. S. E.) vor und machte darin konkrete Angaben zu Inhalt, Organisation und Durchführung regelmässiger Erhebungszyklen. Die INES-Projektleitung würdigte die Strategie als Fortschritt und wesentliche Abkehr von bisherigen Datensammelpraktiken der OECD: „This is a practical response to one of the crucial gaps in the indicators work. The Secretariat proposes that OECD countries should implement regular student achievement surveys. The organisation of this survey will represent one of the main challenges of the next five years and will be a major step forward for the INES activities“ (OECD DEELSA ED CERI CD 1996, S. 9). Die Arbeit des *Network A* rückte in den Mittelpunkt von INES, da sie im Vergleich zur Arbeit in den anderen Networks, die zu dem Zeitpunkt noch vor herausfordernden Entwicklungen standen, einen stärkeren Konkretisierungsgrad erreicht hatte und in die Implementierung übergehen konnte (vgl. ebd., S. 39ff.).

Die Strategie, die das *Network A* seit 1993 ausgearbeitet hatte (vgl. Trier 1993), macht die Auffassung von Bildung deutlich, die das Network den Erhebungen zugrunde legen wollte. Nachdem sich die Arbeiten „toward a strategic approach“ (OECD INES Network A 1994, S. 3) unter dem neuen Network-Chair Eugene Owen, der wie seine Vorgänger Mitarbeiter des NCES war, konkretisiert hatten, lag 1995 eine Version vor, in die Forschungsarbeiten unterschiedlicher Länder eingeflossen sein dürften (vgl. OECD CERI 1995a, S. 211–220). Darin wurde eine Grenze zur bisherigen Networkarbeit gezogen, die nicht strategisch ausgerichtet war, konzeptuelle Unschärfen wie die Gleichsetzung von „educational outcomes“ und „student achievement“ hinnahm und sich zu wenig von der Arbeit anderer Networks abgrenzte (vgl. ebd., S. 212f.). Die nun vollzogene Wende bestand darin, nicht mehr nur Daten aufgrund ihrer Verfügbarkeit darzustellen, sondern die Perspektive auszuweiten und durch regelmässige Erhebungen eine verlässliche Datenbasis zu schaffen (vgl. ebd., S. 213ff.). Der breite inhaltliche Fokus sowohl auf kognitives „Wissen“ als auch auf nicht-kognitive bzw. überfachliche „Fähigkeiten“ und „Einstellungen“ wurde in einem „formal mission statement“ ausgedrückt: „Network A exists to develop indicators of certain areas of *knowledge, skills, and attitudes* demonstrated by students. These indicators shall be relevant to policy development and shall allow valid comparison between education

systems and over time“ (OECD CERI 1995a, S. 213, Hervorh. S. E.). Im Unterschied zu den anfänglichen Diskussionen des Networks stellte die Relevanz der Informationen für „policy-makers“ die wichtigste Leitschnur für die Indikatorenentwicklung dar (vgl. ebd., S. 215). Darin spiegelt sich der Einfluss des NPM (vgl. Kapitel 6.1) auf internationaler Ebene.

Der Schweizer Delegierte im *Network A* (Uri Peter Trier) beurteilte die Arbeiten an der Strategie kritisch. Einen vor der Publikation von 1995 vorliegenden Entwurf (o. V. 1995) befand er als „recht glanzloses Papier“, dessen Schwäche er darin sah, dass „Mathematik, Naturwissenschaft und Lesefähigkeiten [...] die Pfeiler [bleiben,] auf denen die Welt ruht“ (Trier 1995, S. 2). Die Schweiz setzte sich besonders für Erfassungen ausserhalb der Kernfächer ein, die von der INES-Projektleitung als „second order domains“ bezeichnet wurden, da ihre Erhebung schwierig war und sie als weniger interessant für die Politik betrachtet wurden (vgl. o. V. 1995, S. 6; OECD INES Network A 1996, S. 5). Auf Initiative des Schweizer Delegierten wurde 1993 innerhalb des *Network A* das Projekt CCC gestartet, in dem über das in INES entwickelte Kontext-Input-Prozess-Output-Modell hinausgegangen werden sollte (vgl. OECD CERI 1995a, S. 103). Die Grundidee bestand darin, die Effizienz von Bildungssystemen daran zu messen, „wieweit sie junge Bürger und Bürgerinnen dazu befähigen, eine konstruktive Rolle in ihrer Gesellschaft zu spielen“ (Trier 1993, S. 2). Dabei versuchte der CCC-Projektinitiant zu vermeiden, dass „letztlich doch schulbezogene, higher-order transcurricular-competences“ (Trier 1994, S. 2) anstelle der intendierten alltagsbezogenen und gesellschaftlich relevanten Fähigkeiten gemessen wurden. Unter seiner Leitung hatte die *CCC Steering Group* 1992 an einem Treffen in Zürich Bereiche wie „self perception“ und „democratic values and civic competences“ zur Entwicklung von Indikatoren festgelegt und eine Pilotstudie in mehreren Ländern, auch in der Schweiz, geplant (vgl. OECD CERI 1995a, S. 103; Trier 1993, S. 2). In der Version der *Network A*-Strategie von 1996 (OECD DEELSA ED CERI CD 1996), auf der die Aufträge der INES-Projektleitung für die „new phase“ beruhten, schätzte man die über die Kernbereiche hinausgehenden Indikatoren nun als „important to policy makers“ ein und machte CCC zum „integral part of the data strategy“ (OECD INES Network A 1996, S. 5). In der Schlussfassung der Strategie wurden nicht-kognitive bzw. überfachliche Kompetenzen noch stärker fokussiert, indem sie zu einem Bestandteil der fachbezogenen Erhebungen gemacht wurden: „The strategy aims at the assessment of content, processes, attitudes, behaviours, and habits, embedded in the context of important content domains, rather than at the assessment of very narrowly defined subject matter knowledge. Content areas, therefore, will be broadly defined“ (OECD DEELSA ED CERI CD 1997b, S. 4). Indem die Aktivitäten des *Network A* ins Zentrum von INES rückten, wurde der Output zum Kern des im Projekt vertretenen Modells von Bildung (vgl. Kapitel 3.2, S. 68ff.). Es wurde ein auf Output bezogenes Verständnis von Bildung vertreten, das den Input und die Prozesse in den Hintergrund treten liess. Durch die Integration von CCC, in dem sich ein massgeblicher Einfluss der Schweiz auf INES zeigt,

blieb das Verständnis von Bildung jedoch weiterhin breit und ging über den im Rahmen des Kontext-Input-Prozess-Output-Modells von INES definierten Output hinaus (vgl. Kapitel 5.4).

Die vom *Network A* geprägte Auffassung von Bildung wurde in „frameworks“ (OECD DEELSA PISA BPC 1998a, 1998b, 1998c) konkretisiert, in denen die „content domains“ der Indikatoren ausgearbeitet wurden (vgl. OECD INES Network A 1996, S. 5). Die OECD entwickelte ein Framework für Lesen, den für die erste Erhebung von PISA vorgesehenen Schwerpunkt, und legte es der Ausschreibung zur Erhebungsdurchführung bei (vgl. OECD DEELSA PISA BPC 1998d). Als Paradigma lag dem Framework das Literacy-Konzept zugrunde, das in internationalen Studien wie dem IALS und der *IEA Reading Literacy Study* (IEARLS) verwendet wurde und im *Network A* bereits seit 1993 zur Diskussion stand (vgl. OECD DEELSA ED CERI CD 1996; Trier 1993). Die Definitionen des IALS und der IEARLS wurden im Framework für „Reading Literacy“ (OECD SID 1997) kombiniert. In der definitiven Version wurde Lesekompetenz definiert als „proficiency needed to understand, use and reflect on written and electronic texts, in order to achieve one's goals, to develop one's knowledge and potential, and to participate in society“ (OECD DEELSA PISA BPC 1998b, S. 11). Damit war im Sinne von CCC eine alltags- und gesellschaftsbezogene Definition gefunden worden, die aktive Lesende ins Zentrum stellte und eine breite Erfassung von Kompetenzen ermöglichte. Der ACER konnte mit seiner Bewerbung zur Erhebungsdurchführung überzeugen, weil er bereits die Frameworks für die beiden in den Folgestudien fokussierten Bereiche in Aussicht stellte und vorschlug, das Literacy-Konzept auf Mathematik und Naturwissenschaft zu übertragen (vgl. OECD BPC 1997; OECD DEELSA PISA BPC 1998g, S. 6). Die OECD folgte dem Vorschlag und setzte sich während der Ausarbeitung der Frameworks zudem dafür ein, dass – wie vom ACER angekündigt (vgl. OECD DEELSA PISA BPC 1998d, S. 5) – über das Konzept von TIMSS hinausgegangen und eine Balance von Curriculumbezug und innovativen Komponenten gefunden wird (vgl. OECD DEELSA PISA BPC 1998g, S. 7f.).

Wie im Gesamtprojekt INES war auch in PISA die Art und Weise der Datendarstellung ein wichtiges Thema, mit dem sich das *Network A* im Projekt *Analysis and Presentation of Outcome Indicators* (APOI) beschäftigte (vgl. OECD DEELSA PISA BPC 1998f, S. 2). In der Publikation der ersten Ergebnisse der PISA-Studie (OECD 2001) wurde für die Darstellung des Ländervergleichs die gleiche tabellarische „multiple comparison“ gewählt wie in den ersten Ausgaben von „Education at a Glance“ (vgl. OECD CERI 1992, S. 114, 115, 117, 119; OECD CERI 1993, S. 153, 161, 167). Das *Network A* hatte an seiner Ansicht festgehalten, die Leistungen in den Ländern im Unterschied zu den IEA-Studien nicht als einfache Rangliste darzustellen (vgl. OECD CERI 1995a, S. 213). Auch die beiden anderen bereits Anfang der 1990er Jahre festgelegten Indikatoren (vgl. o. V. 1992, S. 3), der Vergleich der Prozentsätze an Schülerinnen und Schülern auf einem bestimmten Kompetenzlevel sowie die Varianz zwischen Schulen, fanden sich im ersten PISA-Bericht wieder (vgl. OECD 2001, S. 45, 61). Dass man sich um eine ausgewogene

Präsentation unterschiedlicher Aspekte von Outcome und dessen Kontextfaktoren bemühte, zeigt sich in der ausführlichen Darstellung von Motivation und Lernstrategien, Geschlechtsunterschieden, familiärem Hintergrund sowie von Lernumgebung und Schulorganisation, die neben der Darstellung der fachlichen Leistungen zwei Drittel des Berichts ausmachten (vgl. OECD 2001, S. 3ff.). Unterschiedliche Publikumsinteressen wurden mit Ausführungen zu politischen Implikationen, pädagogisch-didaktischen Erläuterungen des Kompetenzmodells und von Aufgabenbeispielen sowie statistisch-technischen Informationen im Anhang angesprochen (vgl. ebd., S. 36ff., 183ff., 219ff.). Die Verfügbarkeit von Daten aus der ersten PISA-Studie veränderte auch die Publikation „Education at a Glance“. Das Outcome-Kapitel, das seine Grafiken und Tabellen nun aus dem PISA-Bericht bezog, rückte vom Schluss zum Anfang des Berichts vor (vgl. OECD 2002), während in den früheren Ausgaben der in INES gängigen Reihenfolge von Kontext, Ressourcen, Prozessen und Outcomes gefolgt wurde (vgl. OECD CERI 1992, 1993, 1995b, 1998, 2000, 2001).

Ende der 1990er Jahre wurde die zu Beginn in INES entwickelte Konzeptualisierung von Bildung als Kontext-Input-Prozess-Output modifiziert, indem Output in den Mittelpunkt der Erhebungen gestellt, breiter definiert und im Literacy-Konzept konkretisiert wurde. Zudem wurden die Indikatorentwicklung und Datendarstellung stärker an politische Fragestellungen geknüpft als zu Beginn der 1990er Jahre. Die breite Auffassung von Bildung wurde damit in INES zwar beibehalten, jedoch war sie nun auf Output bezogen. Sowohl die Schweiz mit dem Projekt CCC als auch der ACER mit seiner Ausweitung des Literacy-Konzepts prägten ein alltags- und gesellschaftsrelevantes Verständnis von Bildung. Damit konnte sich die OECD von anderen internationalen Studien abheben, was sie auch in der Darstellung ihrer Daten umzusetzen versuchte. Noch während der Arbeit am ersten Erhebungszyklus kündigte das *Network A* die Verbesserung der Indikatoren und die zukünftig noch breitere Erhebung von Wissen und Fähigkeiten sowie von „cross-curriculum competencies“ an (vgl. OECD DEELSA PISA BPC 1998f, 1999a).

6.5 Transfer, Transformationen und Zurückweisungen: Von PISA, CCC und DeSeCo zum gesamtschweizerischen Bildungsmonitoring

Die Arbeiten der OECD im Bereich der Kompetenzmessung setzten aus Sicht der Schweizer Akteure „in der Bildungsstatistik ganz neue Massstäbe“ (BFS 1996c, S. 2). Nach Einschätzung des BFS konnte die Schweiz „obviously benefit from the high level of expertise which had gone into the construction of the set of international indicators, as well as from the aura of legitimacy surrounding an international project managed by the OECD“ (OECD CERI 1995a, S. 31). Mit der Arbeit an zusätzlichen, für die Schweiz und den kantonalen Vergleich relevanten Bildungsindikatoren in CHINES ging die Schweiz aber

auch eigene Wege. Für das BFS bedeutete die Publikation der „Bildungsindikatoren Schweiz“ als „offshoot“ von „Education at a Glance“ einen Einblick „into the fascinating and often not very well known realm of the neighbouring canton“ (OECD CERI 1995a, S. 31). Damit hob das BFS den Beitrag hervor, den die internationalen Bildungsindikatoren für das bessere Verständnis des Bildungswesens im eigenen Land leisteten.

Nach der Beteiligung an INES entschied sich die Schweiz, auch am OECD-Programm zur Entwicklung von Leistungsindikatoren teilzunehmen (vgl. BFS 1997b; Kapitel 6.1, S. 125). Ausgehend vom „OECD-Ansatz“ (BFS 1997d, S. 2) lancierte das BFS 1997 das Projekt „Leistungsmessung bei 15Jährigen“ zur Messung der Kompetenzen in Lesen, Mathematik, Naturwissenschaften sowie von Personal- und Sozialkompetenzen, das parallel zum internationalen Projekt ablaufen sollte. Als schweizerische Umsetzung von PISA trug es ab Anfang 1998 die Bezeichnung PISA CH (vgl. BFS 1998e). Das Projekt zielte sowohl auf die Produktion gesamtschweizerischer statistischer Daten ab, die in der Kompetenz des BFS lag, als auch auf das Monitoring der obligatorischen Schule, wofür die Kantone verantwortlich waren (vgl. BFS 1997d, S. 6). In der „Projektoberleitung“ arbeiteten daher BFS und EDK zusammen, was mit dem Zusatz „gemeinsames Projekt von Bund und Kantonen“ (BFS 1998c) im Projektnamen explizit gemacht wurde. Die erste „so enge Kooperation“ zwischen BFS und EDK wertete das BFS als einen „historischen Moment“ (ebd., S. 2). Die Einbindung der EDK in die Projektstruktur von PISA CH, die Durchführung regelmässiger Besprechungen und der gemeinsame Auftritt innerhalb des Projekts resultierten auch auf Seiten der EDK in „Genugtuung über die gute Zusammenarbeit“ (EDK 2000a). Das federführende BFS vertrat das Projekt auf internationaler Ebene und übernahm, wie bereits bei INES, die Gesamtprojektleitung (vgl. BFS 1997d, S. 5). Die drei Erhebungen des ersten Durchführungszyklus von PISA nahm es ab 1999 in seine Planung im Mehrjahresprogramm auf (vgl. BFS 1999c). Da das BFS bereits die OECD-Bildungsindikatoren erhob, war es „naheliegend, die Infrastruktur des BFS zur Produktion der OECD-Schüler- und Schülerinnenindikatoren zu nutzen“ (Moser et al. 1998).

In Absprache mit der EDK unterbreitete das BFS dem BPC Vorschläge für Delegierte in den „functional expert groups“ zur Entwicklung der PISA-Messinstrumente (vgl. BFS 1998a). Der vorgeschlagene Mitarbeiter des *Amts für Bildungsforschung* der Erziehungsdirektion des Kantons Bern (Erich Ramseier) wurde vom BPC in die Expertengruppe zur Entwicklung von Kontextfragebögen aufgenommen (vgl. OECD DEELSA PISA BPC 1998d, S. 8; Kapitel 6.1, S. 126). Gleichzeitig sollte in der Schweiz ein nationales Netzwerk zur Durchführung von Kompetenzmessungen aufgebaut werden, um für den „Know-how-Transfer von den international beteiligten Forschungsinstitutionen in verschiedene Institutionen der Schweiz“ (Moser et al. 1998, S. 5) zu sorgen und mit den neu produzierten Schülerinnen- und Schülerdaten eine „Evaluationskultur nach internationalen Standards“ (ebd., S. 7) aufzubauen. Neben dem erwarteten Transfer methodischen Wissens zeigte sich im Aufbau der Projektstrukturen von PISA CH

auch ein Transfer von Organisationswissen (vgl. BFS 1998e, S. 2). Ähnlich INES und PISA bestanden die Schweizer Projektorgane in einer *PISA-CH Steering Group* aus Vertretenden von EDK und BFS zur strategischen Steuerung, einem wissenschaftlichen Netzwerk aus Experten für Leistungsmessung und einer nationalen Projektleitung, die während der Aufbauphase eine Mitarbeiterin des BFS (Huguette McCluskey) übernahm (vgl. BFS 1998b, 1998d, 1998e). Die Projektleitung wurde von sprachregionalen Vertretungen unterstützt, unter anderem durch den seit 1997 im *Service de la recherche en éducation* (SRED) des Kantons Genf tätigen Norberto Bottani, dessen Beteiligung zum Know-how-Transfer von INES beigetragen haben dürfte (vgl. BFS 1998c, S. 3; Bottani 2011). Wie in CHINES wurden auch in PISA CH dem Informationsfluss und der Kommunikation nach aussen eine grosse Bedeutung beigemessen (vgl. Kapitel 5.5, S. 107). Mit der aktiven Lancierung von „Kampagnen“ (BFS und EDK 1998a, S. 5) sollte dabei über die bisher übliche Information und Diffusion hinausgegangen werden.

Neben dem Transfer methodischen und organisatorischen Wissens von der internationalen auf die Schweizer Ebene floss Expertise gezielt auch in die umgekehrte Richtung. Dabei dürfte auch die Schweizer Vertretung im strategischen Steuerungsorgan von INES von Bedeutung gewesen sein, die „als effiziente Möglichkeit der Einflussnahme auf internationaler Ebene“ (BFS 1995, S. 3) angesehen wurde. Dem BFS war es durch CCC gelungen, fächerübergreifenden Kompetenzen in der OECD-Strategie zur Entwicklung von Leistungsindikatoren stärkeres Gewicht zu verleihen (vgl. BFS 1997b; Kapitel 6.4). Die in CCC entwickelten Instrumente zur Messung überfachlicher Kompetenzen (vgl. OECD CERI 1997; OECD DEELSA ED CERI CD 1996, S. 9) fanden nach einer Verfeinerung und Erweiterung Eingang in die PISA-Studie (vgl. BFS 1997c, S. 10; OECD DEELSA PISA BPC 1998f, S. 3f.; o. V. 1997b, S. 2f.). In der Schweiz wurde die Erfassung von CCC als nationale Option von PISA durchgeführt (vgl. BFS und EDK 1998b).

Im Rahmen von CCC hatte sich in der Schweiz, unter anderem durch die empirischen Arbeiten von Helmut Fend, eine Expertise gebildet, die weitergeführt werden sollte (vgl. BFS 1996a, S. 3; Fend et al. 1996). Der Auftrieb, den CCC auf internationaler Ebene erhalten hatte, mag dazu beigetragen haben, dass sich das BFS in den internationalen Gremien dafür einsetzte, die theoretische und konzeptuelle Fundierung vor allem der fächerübergreifenden Kompetenzmessung weiterzuentwickeln. Der in INES als „Swiss Initiative“ (o. V. 1997b, S. 3) diskutierte Projektvorschlag wurde schliesslich unter Federführung des BFS durchgeführt (vgl. BFS 1997c, S. 11; Rychen und Salganik 2001). Ziel des Projekts *Definition and Selection of Competencies* (DeSeCo) war es, wissenschaftliche Erkenntnisse zusammenzutragen, die „the importance of skills, qualifications, behaviour and even attitudes and values which are outside the domain of standard programs of study“ (BFS 1997a, S. 1) untermauerten. In DeSeCo zeigt sich ein Transfer vieler Merkmale des in PISA verwendeten Literacy-Konzepts, jedoch auch eine Transformation durch das von Franz Emanuel Weinert im Rahmen von DeSeCo entwickelte

Kompetenzkonzept, das anschliessend vor allem im deutschsprachigen Raum stark rezipiert werden sollte (vgl. Weinert 2001a; Kapitel 2.2, S. 29ff.). Der Vorschlag von DeSeCo, das Literacy-Konzept durch das Kompetenzkonzept zu ersetzen (vgl. Rychen und Salganik 2003, S. 53), kam der *PISA CH Steering Group* entgegen, die die Dominanz der „angelsächsischen Konzepte“ im Literacy-Konzept kritisierte und diese durch „europäische Literacy-Konzepte“ ergänzt sehen wollte (BFS und EDK 1998a, S. 4). Die Projektergebnisse wurden auf die internationale Ebene zurück transferiert. Die INES-Projektleitung sprach sich dafür aus, in der Leistungsmessung unter Berücksichtigung der Ergebnisse von DeSeCo eine längerfristige Strategie einzuschlagen „for a programme of developmental work that is not limited to the skill domains for which measures are currently available. Work undertaken in the INES ad hoc group for the definition and selection of competencies (DESECO) could provide a reference point, or even a framework for this discussion“ (OECD DEELSA ED CERI CD 1999b, S. 8).

Die Projekte PISA, CCC und DeSeCo wurden vom *Network A* zu Bestandteilen der Strategie gemacht, die das Gesamtprojekt INES ab Mitte der 1990er Jahre prägte (vgl. o. V. 1997b; Kapitel 6.4). In der Schweiz ging das BFS ähnlich vor. Unter seiner Federführung und unter Beizug der CORECHED als Instanz, die für internationale Bildungsforschung verantwortlich war, wurde eine „Gesamtkonzeption Kompetenzmessung“ (BFS 1997c) erarbeitet, die die drei Projekte sowie den *International Life Skills Survey* (ILSS), an dem sich die Schweiz beteiligte, integrierte (vgl. BFS 1996c, S. 4). Die Konzeption zeigte die vielfältigen Aktivitäten der Schweiz auf und verdeutlichte gleichzeitig das Anliegen, „sich an internationale Standards anzulehnen und damit eine länderübergreifende Positionierung zu ermöglichen“ (BFS 1997c, S. 3). Auf strategischer Ebene waren eine vom BFS präsierte Projektoberleitung sowie die *Expertengruppe Allgemeine Bildungsfragen* und mit beratender Funktion die CORECHED vorgesehen (vgl. BFS 1997c). Das BFS führte seine Bestrebungen, Datenerhebungen im Bildungsbereich kohärent und nutzbar zu machen, in der Planung eines „Observatoriums“ für Bildung und Wissenschaft weiter, um „dem veränderten Bedarf an Steuerungsinformationen“ im Bildungswesen gerecht zu werden (BFS 1999b, S. 2). Da ein solches Observatorium über den Zuständigkeitsbereich des BFS – die Erhebung und Bereitstellung statistischer Daten – hinausging, wurde sein Engagement zunächst kritisch betrachtet (vgl. ebd., S. 2f.). Nachdem sich die Idee jedoch Ende 2000 verfestigt hatte und auch vom Generalsekretär der EDK stark unterstützt worden war (vgl. BFS 2000, S. 3f.), legte der Erziehungsdirektor des Kantons Zürich (Ernst Buschor) als Mitglied der *PISA CH Steering Group* ein Arbeitspapier zum Aufbau eines „schweizerischen Bildungsmonitorings“ (Buschor 2001a) vor. Es beschrieb den Bedarf, in der Schweiz Leistungsziele als Standards festzulegen und deren Erreichen durch Evaluationen zu überprüfen. In einem Kreislauf aus inhaltlicher Zwecksetzung, repräsentativer Stichprobenziehung, Ausschreibung, Durchführung, Berichterstattung an die zuständigen Behörden und Massnahmen-durchführung waren Evaluationen aller Schulstufen angedacht (vgl. ebd., S. 13). Als Träger waren Bund,

Kantone und EDK vorgesehen, wobei es eine zusätzliche konkordatsrechtliche Grundlage der EDK ermöglichen sollte, gegenüber den Kantonen Empfehlungen zu Leistungsstandards in der Volksschule auszusprechen (vgl. Buschor 2001a, S. 7). Die EDK beanspruchte die Initiative zum Aufbau eines Bildungsmonitorings und damit auch die Projektleitung im weiteren Verlauf für sich (vgl. EDK 2002a).

Das auf internationaler Ebene entstandene globale Modell von Bildung (vgl. Kapitel 6.4) wurde in die Projekte PISA CH, CCC und DeSeCo transferiert und dort teilweise transformiert (vgl. Kapitel 3.2, S. 71ff.). In der Gesamtkonzeption Kompetenzmessung und im Arbeitspapier zu einem schweizerischen Bildungsmonitoring wurde das Wissen aus den drei Projekten zusammengeführt und weiter transformiert, um in der Schweiz bildungspolitisch nutzbar gemacht zu werden. Transformation und Zurückweisung des globalen Modells auf schweizerischer Ebene gehen noch weiter und können an zwei Projekten verdeutlicht werden, die sich mit Spezifika des schweizerischen Bildungswesens beschäftigten. Die Reform der seit 1854 durchgeführten *Pädagogischen Rekrutenprüfung* (PRP) (vgl. Lustenberger 1996) und die Diskussion um „Treffpunkte“ als verbindliche Leistungsziele erhielten durch die internationalen Entwicklungen von Leistungsmessung und Bildungsmonitoring einen neuen Schub.

Die Beteiligung der Schweiz an den internationalen Leistungserhebungen PISA und ILSS führte zu einem Kurswechsel in der Reform der PRP (vgl. PRP 1997b, S. 5). Nachdem 1993 beschlossen worden war, die PRP in ein langfristiges Forschungsprogramm zu überführen und in die schweizerische Bildungsforschung und die Statistikprogramme des Bundes zu integrieren (vgl. ebd., S. 2), wurde sie nun als mögliches „wichtige[s] Instrument im Rahmen der INES-Kompetenzmessungen“ (BFS 1996c, S. 3) und als nationale Ergänzung der internationalen Erhebungen in Betracht gezogen. Die *Eidgenössische Kommission für die PRP*, in der sowohl das BFS als auch die EDK vertreten waren, sprach sich schliesslich für eine zu PISA analoge Durchführung aus und die PRP wurde zur Jugend- und Rekrutenbefragung „ch-x“. Durch eine andere thematische Gewichtung als bei PISA und die stärkere Berücksichtigung des schweizerischen Bildungssystems wurde in „ch-x“ das hinter PISA stehende globale Modell von Bildung transformiert (vgl. PRP 1997a). Um cross-curriculare Kompetenzen zu erfassen, wurde in die „ch-x“-Befragung im Jahr 2000 das CCC-Modul aus PISA, in dem ebenfalls eine Transformation des anfänglichen globalen Modells von Bildung liegt, integriert (vgl. PRP 1999).

In den Überlegungen zu einem gesamtschweizerischen Bildungsmonitoring wurden „Treffpunkte“ als Grundlage für auszuarbeitende Leistungsstandards vorgeschlagen (vgl. Buschor 2001a, S. 7). Die EDK hatte in den 1980er Jahren vergeblich versucht, die Kantone zur Einhaltung verbindlicher Leistungsziele in Form von „Treffpunkten“ zu verpflichten (vgl. EDK 1999; NW EDK 2001a, S. 1). Die Arbeit wurde auf Initiative der sprachregionalen Sektionen der EDK Ende der 1990er Jahre wieder aufgenommen (vgl. EDK 1998a, 1998b). Gleichzeitig wurde im Projekt „Von der Lehrplanung zur Lernorganisation“ im

Rahmen des NFP 33 die Entwicklung von nationalen „Treffpunkten“ als „verbindliche inhaltliche und prozedurale Lehrplanvorgaben“ (Künzli 2006, S. 100) vorgeschlagen. Die *Nordwestschweizerische Erziehungsdirektorenkonferenz* (NW EDK) lancierte 2001 die Entwicklung „sprachregionaler Treffpunkte Volksschule“, die darauf abzielte, für die deutschsprachigen Kantone bis 2006 einen „Kanon der elementaren schulischen Bildungsinhalte für die Volksschule“ in Form von „Treffpunkten“ zu entwickeln (Fries und Gautschi 2001, S. 3). Der Bedarf an verbindlichen Inhalten wurde einerseits mit der Mobilität zwischen den Kantonen und andererseits mit der „Notwendigkeit für die Abstimmung des schweizerischen Bildungswesens auf europäische Ansprüche“ (NW EDK 2001a, S. 2) begründet. In den „Treffpunkten“ wurde eine spezifisch schweizerische Alternative zu den „europäischen Ansprüchen“ gesehen, die sich in nationalen Bildungsstandards spiegelten, die verschiedene Länder im Nachgang der PISA-Studie entwickelten. Mit den „Treffpunkten“ wurde das hinter den Bildungsstandards stehende Kompetenzkonzept zurückgewiesen (vgl. Kapitel 7.5, S. 171).

Der Transfer von Fach- und Organisationswissen von PISA in das Schweizer Projekt PISA CH stellt eine Fortsetzung des Transfers von INES in CHINES dar (vgl. Kapitel 3.2, S. 68ff.). Durch die Arbeit in internationalen Gruppen konnte die Schweiz einerseits von der internationalen Expertise profitieren (vgl. Kapitel 6.6, S. 144) und brachte andererseits auch ihre Expertise auf der internationalen Ebene ein. Mit dem Projekt CCC hatte die Schweiz das in INES etablierte Verständnis von Bildung mitgeprägt und sowohl CCC als auch DeSeCo flossen Ende der 1990er Jahre in die konzeptuellen Arbeiten an PISA ein. Das in CHINES, PISA CH, CCC und DeSeCo von der internationalen auf die Schweizer Ebene transferierte und weiter ausgebaut Fachwissen wurde in die Schweizer Konzeptualisierungen von Kompetenzmessung und Bildungsmonitoring transformiert. Dabei verknüpften die Schweizer Akteure die Arbeiten auf internationaler und auf Schweizer Ebene nach den spezifischen Bedürfnissen in der Schweiz, was auch zu teilweisen Zurückweisungen des globalen Modells von Bildung führte. Mit der Modernisierung der PRP und der Integration der „Treffpunkte“ in die Überlegungen zu einem gesamtschweizerischen Bildungsmonitoring wurden Versuche unternommen, mit dem eigenen Wissensbestand auf die internationalen Entwicklungen zu antworten.

6.6 Soft Governance und kooperativer Föderalismus: Politische Deutungsmacht von OECD, BFS und EDK

Die Akteure auf internationaler und auf nationaler Ebene bauten innerhalb der Projekte PISA und PISA CH ihre in den Bildungsindikatorenprojekten aufgebaute Soft Governance (vgl. Kapitel 5.6) durch weitere Steuerungsmassnahmen aus. Die Lancierung einer neuen Datenerhebung erforderte Massnahmen, die deren Relevanz und die Befähigung der Akteure zur Durchführung deutlich machten, um die Unterstützung der Länder bzw. Kantone zu sichern.

In PISA und PISA CH wurde Expertise als ein Mittel der Soft Governance eingesetzt (vgl. Kapitel 3.1, S. 61), da der Einsatz von Leistungsmessungen nur mit spezifischem Fachwissen möglich war. Die Umsetzung der in INES beschlossenen eigenen Erhebung von Leistungsdaten bedeutete, Frameworks und Erhebungsinstrumente zu entwickeln, Stichproben zu ziehen, die Erhebung nach wissenschaftlichen Standards durchzuführen sowie die Daten zu plausibilisieren, aufzubereiten und zu skalieren (vgl. OECD DEELSA ED CERI CD 1997b, S. 41f.). Der Aufbau der Expertise für diese Tätigkeiten fand im Kontext der allgemeinen Erweiterung der statistischen Expertise der OECD ab Mitte der 1990er Jahre statt (vgl. Kapitel 6.1, S. 122). Für PISA wurden Projektstrukturen eingerichtet, in denen das Fachwissen der Teilnehmerländer und externer Institutionen genutzt werden konnte. Als beratendes Organ diente ein *Technical Expert Panel*, das die Qualität der Bewerbungen für den „prime international contractor“ (OECD DEELSA ED CERI CD 1997b, S. 27). durch sein statistisches, messtheoretisches und betriebswirtschaftliches Fachwissen beurteilen konnte (vgl. o. V. 1997a). Der ACER konnte in seiner Bewerbung darlegen, dass er über die geforderte „good science“ (OECD DEELSA ED CERI CD 1997b, S. 27) und genaue Kenntnis des zu entwickelnden Instrumentariums verfügte. Die „functional expert groups“, in denen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler verschiedener Teilnehmerländer und Fachpersonen vom ACER die Frameworks und Instrumente entwickelten (vgl. OECD DEELSA PISA BPC 1998d, S. 8f.), steuerten „substantive and technical expertise“ (OECD DEELSA ED CERI CD 1997b, S. 24) zum Projekt bei. Daneben begleitete eine *Technical Advisory Group* (TAG) den gesamten Erhebungszyklus mit „highly informed technical and operational recommendations“ (ebd., S. 25). Expertise zur Analyse und Präsentation der Daten wurde innerhalb des Unterprojekts APOI eingeholt (vgl. ebd., S. 12; OECD DEELSA PISA BPC 1998f, S. 2).

Die Schweiz hatte in den Projekten CCC und DeSeCo sowie in dem an internationalen Aktivitäten orientierten NFP 33 Expertise aufgebaut (vgl. Kapitel 5.5; Kapitel 6.5). Diese Expertise brachte sie in den internationalen Expertengruppen von INES und PISA ein und baute zu deren Durchführung auf Schweizer Ebene ebenfalls Strukturen zur Sicherung des notwendigen Fachwissens auf. Die Arbeiten zur Durchführung von PISA in der Schweiz umfassten die Auswahl der teilnehmenden Schülerinnen und

Schüler, die Vorbereitung der Erhebungsinstrumente, die Durchführung eines Feldtests, die Organisation und Durchführung der Haupterhebung sowie die Sammlung und Übermittlung der Daten (vgl. OECD DEELSA ED CERI CD 1997b, S. 42ff.). Die internationale Projektleitung empfahl den Teilnehmerländern die Einberufung von „National Committees“ aus Fachpersonen aus dem Bildungswesen und der Leistungsmessung (vgl. ebd., S. 24f.). Die vom BFS und der EDK gemeinsam aufgebaute Projektstruktur in PISA CH entsprach dieser Empfehlung und bestand aus Organen zur strategischen, operativen und kommunikativen Steuerung sowie beratenden Organen, die ihr Fachwissen einbrachten (vgl. OECD et al. 2000). Die von der internationalen Projektleitung vorgesehene nationale Gesamtprojektleitung durch „assessment/survey specialists“ (OECD DEELSA ED CERI CD 1997b, S. 26) übernahm das BFS (vgl. BFS 1997d). Zur Auswertung der PISA-Daten auf gesamtschweizerischer Ebene sah es den Einbezug der Schweizer Bildungsforschung vor (vgl. Nationale Projektleitung PISA.ch 2000). Das dafür aufgebaute Netzwerk setzte sich aus Institutionen an den Schnittstellen von wissenschaftlicher Forschung, Verwaltung und Politik zusammen und verkörperte damit eine spezifische Form zweckorientierter Bildungsforschung (vgl. Kapitel 2.3, S. 42ff.). Es widmete sich analytisch-methodischen, darstellerischen und administrativen Fragen und bestand aus Vertretenden des Bundes, interkantonalen und kantonalen Stellen, dem *Dachverband Lehrerinnen und Lehrer Schweiz* (LCH) und universitären Einrichtungen. Das Netzwerk wurde vom *Kompetenzzentrum für Bildungsevaluation und Leistungsmessung* (KBL) geleitet, das 1999 als Forschungsstelle an der Universität Zürich eingerichtet worden war (vgl. BFS und EDK 1998b, 2000; KBL 2000; Moser et al. 1998).

Die OECD schürte und deckte den Bedarf an steuerungsrelevantem Wissen im Bildungsbereich durch die mit PISA produzierten Daten und die Ideen, die es mit deren Auswertung und Interpretation generierte und verbreitete. PISA und dessen nationale Umsetzung PISA CH eröffneten den durchführenden Akteuren die Möglichkeit, mit Hilfe der Soft-Governance-Mechanismen Datenproduktion, Ideengenerierung und Ideenverbreitung bildungspolitische Problemlösungen vorzulegen (vgl. Martens und Jakobi 2014, S. 9ff.).

Im Aufbau von PISA zeichnet sich die Veränderung der OECD von einem Think Tank im Bildungsbereich zu einer Organisation ab, die nicht nur Probleme im Bildungswesen aufdeckte, sondern auch gleich deren Lösungen lieferte (vgl. Henry 2001, S. 160; Jakobi und Martens 2014b, S. 175). Ihre Definitionsmacht über Probleme und Problemlösungen setzte die OECD mit Mitteln der Soft Governance um. Das Problem der mangelnden Verfügbarkeit von bildungspolitischem Steuerungswissen, das durch die Arbeit des *Network A* aufgedeckt worden war, löste die OECD in technischer Hinsicht mit der Etablierung von PISA als Programm zur Produktion von Outputdaten. Mit ihrem Konzept zur Datenerhebung und Datendarstellung etablierte sie Normen (vgl. Martens und Jakobi 2014, S. 11ff.), die die an PISA teilnehmenden Länder übernahmen. Die OECD konnte Verbindlichkeiten erzeugen, da sie INES und PISA

als regelmässige Erhebungen zum festen Bestandteil ihres Instrumentariums machte. In konzeptueller Hinsicht löste die OECD das Problem fehlenden Steuerungswissens mit dem Literacy-Konzept (vgl. OECD DEELSA ED CERI CD 1996). Das zunächst an bestehende Leistungserhebungen angelehnte Konzept (vgl. OECD SID 1997) wurde durch die Weiterentwicklung vom ACER und Projekte wie CCC und DeSeCo zu einem Alleinstellungsmerkmal der OECD (vgl. Kapitel 6.4; Kapitel 6.5). Mit dem mehrere fachliche und überfachliche Bereiche umfassenden Literacy-Konzept hatte die OECD eine Idee generiert, die bereits in der Aufbauphase, vor allem aber in der Durchführung von PISA Verbreitung fand.

Im Bestreben des BFS, die Erhebung von Outputdaten in der Schweiz zu etablieren, lassen sich ebenfalls Mittel der Soft Governance erkennen. Auch das BFS integrierte PISA in sein Instrumentarium, indem es die Erhebung ab 1996 als neue prioritäre Aufgabe in sein Mehrjahresprogramm aufnahm (vgl. BFS 1996c, 1997c). Zum einen sicherte es sich mit seiner Hauptverantwortung für PISA den Zugang zu den durch die Erhebung generierten Informationen, zum anderen schuf es mit der Entwicklung der „Gesamtkonzeption Kompetenzmessung“ (BFS 1997c) die Voraussetzung, an Problemlösungen im Bildungsbereich mitwirken zu können. Die vom BFS geplante Erstellung des ersten Schweizer PISA-Berichts unterstreicht den von ihm erhobenen Anspruch auf Definitionsmacht (vgl. Nationale Projektleitung PISA.ch 2000). Die Kritik an der vermeintlichen Überschreitung seines Leistungsauftrags (vgl. Kapitel 6.5, S. 141) hing neben der politischen Kontextualisierung der statistischen Erhebung wohl auch mit der als unrechtmässig empfundenen Soft Governance des BFS zusammen. Mit dem Aufbringen der Diskussion um ein schweizerisches Bildungsmonitoring wendete die EDK das Blatt und beanspruchte die Federführung in der Bereitstellung steuerungsrelevanter Informationen im Bildungsbereich für sich (vgl. Buschor 2001a; EDK 2001b, 2002a). Die Einflussnahme der EDK sollte zudem durch eine „konkordatsrechtliche Grundlage“ (Buschor 2001a, S. 7) gestärkt werden, auf der sich die Kantone auf ein gesamtschweizerisches Bildungsmonitoring der Volksschule einigten. Hinter dem Vorschlag, ein Konkordat als Mittel der Soft Governance einzusetzen, stand die Hoffnung auf den kooperativen Föderalismus des Schweizer Bildungswesens (vgl. Kapitel 3.1, S. 59): Durch die Kooperation und Koordination der Kantone würde das Konkordat und damit auch das Bildungsmonitoring seine Wirkung entfalten. Das Schulkonkordat kann als „soft law“ (Arnet 2000, S. 13) betrachtet werden, mit dem – ähnlich dem Beitritt zu intergouvernementalen Organisationen – ein Mittelweg zwischen Zusammenarbeit und Verpflichtung der Beitrittskantone eingeschlagen wird.

Die Soft Governance der OECD und der Schweizer Akteure zeigt sich besonders deutlich in der Verortung von PISA bzw. PISA CH im politischen Prozess. Die Nachfrage nach bildungspolitischem Steuerungswissen bot den Akteuren die Gelegenheit, sich mit der Interpretation der Daten aus Leistungsmessungen als politische Akteure zu positionieren.

Bereits zu Beginn der „new phase“ hatte die INES-Projektleitung beschlossen, die in INES gesammelten Daten für den politischen Prozess besser nutzbar zu machen und zukünftig „Education at a Glance“ um die Publikation „Education Policy Analysis“ zu ergänzen, die wichtige Themen der politischen Debatte behandeln sollte (vgl. OECD DEELSA ED CERI CD 1995, S. 3; 1996, S. 16f.). Die Frage nach dem Nutzen für den politischen Prozess stand auch am Beginn der Entwicklung von PISA (vgl. OECD CERI 1995a, S. 218). Die Strategie von PISA wurde darauf ausgerichtet, die Bedürfnisse von „governments wanting to learn policy lessons“ und der Öffentlichkeit abzudecken, die wissen wollte, wie ihre Schulen „are progressing in producing world-class students“ (OECD DEELSA PISA BPC 1999b, S. 4). Der erste PISA-Bericht sollte wichtige, aus PISA resultierende „policy messages“ (ebd., S. 4) formulieren und in den thematischen Berichten sollte eine „policy-oriented perspective“ (OECD DEELSA PISA BPC 1999a, S. 6) eingenommen werden. Die Ausrichtung von INES und von PISA auf politische Bedürfnisse war in eine allgemeine Hinwendung der OECD zu Prinzipien des NPM eingebettet (vgl. Kapitel 6.1), mit der sie sich als Schlüsselakteur einer neoliberalen Steuerungspolitik positionierte (vgl. Henry 2001, S. 36). In dem sich verbreitenden System der Rechenschaftslegung erweiterte die OECD ihre „toolbox of governance mechanisms“ (Jakobi und Martens 2014b, S. 169) und bot sich damit politisch Verantwortlichen als Informations-„Manager“ (vgl. Henry 2001, S. 169) an. Das CERI trug mit Analysen zum Einfluss von Human- und Sozialkapital auf Wachstum und Entwicklung (vgl. OECD 1998; OECD DEELSA ED CERI CD 2003), zu Investitionen in ökonomisch verwertbares Wissen (vgl. OECD DEELSA ED CERI CD 1994), zur Verbesserung der Arbeitsmarktchancen von Jugendlichen durch Bildung (vgl. OECD DEELSA ED CERI CD 1999a) und – nicht zuletzt – mit den politischen Analysen auf Grundlage der Bildungsindikatoren (vgl. OECD CERI 1999) dazu bei.

In der Schweiz erhob das BFS durch seine Federführung in PISA CH Anspruch auf den Zugang und die Verwendung von Wissen. Es unterstrich seine Ambitionen, sich mit PISA CH in die politische Diskussion einzubringen, mit einer an Politik, Verwaltung, Wissenschaft und Praxis gerichteten Tagung zu „Nutzung und Nutzen von Bildungsindikatoren“ im August 2000 (vgl. BFS 1999b, 2000). Das BFS wollte die klassischen Bildungsindikatoren um neue Themen erweitern, um aktuelle politische Fragestellungen zum Output des Bildungssystems zu operationalisieren, und die politische Relevanz der Indikatoren permanent prüfen. Dazu sollte auch die Schaffung eines Bildungsmonitoringsystems, des „Observatoriums Bildung und Wissenschaft“, dienen (vgl. BFS 2000, S. 3, 2003b). Allerdings stellte sich die Gesamtprojektleitung von PISA CH als eine grosse Herausforderung für das BFS heraus und auch die Publikation der PISA-Ergebnisse Ende 2001 hatte nicht das erhoffte Echo erzielt (vgl. EDK 2001a; Landert Farago Davatz & Partner 2000, S. 15). Die Kritik an der mangelnden Erfahrung des BFS in der Durchführung von Grossprojekten wie PISA und am Zusammenfallen von Projektleitung und Datenerhebung führte zur „Schlüsselfrage“ (Landert Farago Davatz & Partner 2000, S. 15), wo die

Projektleitung zukünftig angesiedelt sein sollte. Das BFS reagierte darauf mit einem Ausbau und einer Professionalisierung der Projektstrukturen. Eine zentrale Funktion erhielten drei sprachregionale Netzwerke, die für die Durchführung der Erhebungen verantwortlich sein sollten, wobei jedoch das BFS als nationale Projektleitung übergeordnet blieb (vgl. Nationale Projektleitung PISA.ch 2001, S. 4ff.). Die Betonung sprachregionaler Verantwortlichkeiten kann als typisch für den kooperativen Föderalismus im Schweizer Bildungswesen gelten. Als grösster gemeinsamer Nenner der Kantone wurde den Sprachregionen am ehesten zugetraut, die schon aufgrund sprachlicher Unterschiede herausfordernde Administration, die bislang mangelhafte Verbreitung der Ergebnisse und die allgemeine Akzeptanz der PISA-Studie zu verbessern. Für die EDK lag in der Veränderung der Projektstruktur der erste Schritt in Richtung eines „künftigen gesamten Monitorings“ (EDK 2001f, S. 1), das sie als Weg zur besseren Verbreitung der Ergebnisse betrachtete (vgl. EDK 2001a, S. 2). Das gesamtschweizerische Bildungsmonitoring sollte in der Verantwortung der nationalen Projektleitung von PISA CH liegen (vgl. ebd.). Auftrieb erhielt das Vorhaben durch den in der Schweiz im Kontext des NPM wachsenden Bedarf an „Erfolgskontrollen im Bildungswesen“ und die Forderung nach dem Ausbau des „makro-strukturelle[n] Ansatz[es] der Evaluationsforschung“ (Moser et al. 1998, S. 6). Statistiken galten inzwischen nicht mehr „als ‚böswillige Hinterfragungen‘ der Bildungspolitik“ (BFS 1999b, S. 5) und die Bereitstellung von Outputdaten wurde als Unterstützung des „Kurswechsel[s] von der Inputsteuerung zur Wirkungsorientierung“ (BFS 1997c, S. 1) verstanden. Die EDK nahm innerhalb von PISA CH ihre Rolle als politischer Akteur im Bereich der Bildungsstatistik wahr und arbeitete darauf hin, „die **politischen Konsequenzen** aus den Ergebnissen und de[n] daraus abzuleitende[n] Handlungsbedarf in der Bildungspolitik“ (BFS und EDK 2000, S. 2, Hervorh. i. O.) zu verbreiten. Nachdem sie bereits die Publikation der PISA-Ergebnisse kommunikativ begleitet hatte, kündigte sie in einer offiziellen Erklärung vertiefende Untersuchungen bildungspolitisch relevanter Fragestellungen und Empfehlungen bildungspolitischer Massnahmen an (vgl. EDK 2002f, S. 2). Noch vor dieser angekündigten Ergebnisanalyse sprach sich die EDK für die Fortschreibung ihrer bisherigen strategischen Prioritäten aus. Sie sah sich darin bestärkt, ein gesamtschweizerisches Bildungsmonitoring aufzubauen und sprachregionale „Treffpunkte“ und Rahmenlehrpläne in Kernfachbereichen festzulegen (vgl. ebd., S. 2f.). Damit bestätigt sich, dass Forschungsergebnisse in einem politischen Umfeld politischen Erwägungen unterstehen und auch dazu genutzt werden, bereits angestossene Massnahmen abzusichern (vgl. Kapitel 2.3, S. 53).

Die Akteure auf internationaler und Schweizer Ebene setzten als Mittel der Soft Governance die Einbindung von Expertise in die Projektstruktur, Problemlösungen durch Datenproduktion, Ideengenerierung und -verbreitung sowie die politische Ausrichtung der Projekte ein, um sich als Akteure im Diskurs um Bildungsstandardisierung zu positionieren. Durch die Einbindung fachlicher Expertise sicherten die jeweiligen Projektleitungen die Durchführung und die Akzeptanz von PISA und PISA CH. Während die

internationale Projektleitung den Ausbau fachlicher Expertise mit der Ausrichtung auf politische Fragestellungen verband, fand in der Schweiz eine Aufgabenteilung zwischen der fachlichen Leitung durch das BFS und der politischen Einordnung des Projekts durch die EDK statt. Die in der Schweiz aufgebauten Projektstrukturen entsprachen dem kooperativen Föderalismus. Sie stellten die Leitungsfunktion des Bundes nicht in Frage und erlaubten der EDK gleichzeitig, ihre bildungspolitischen Ambitionen zu verfolgen. Die EDK trieb die Idee des gesamtschweizerischen Bildungsmonitorings voran und stärkte dadurch ihre Position gegenüber dem BFS.

6.7 Fazit

Mit der Durchführung der ersten PISA-Studie im Jahr 2000 wurde der Diskurs um Bildungsstandardisierung konsolidiert. Galt Anfang der 1990er Jahre INES noch als Forschungsprojekt des CERl, wurde PISA als reguläre Aktivität der OECD durchgeführt. Durch den Aufbau von PISA im *Network A* erhielt INES einen neuen Kern, der als Alleinstellungsmerkmal attraktiv für die OECD war und ihre Position als internationaler Akteur im Bildungsbereich stärkte. Das sich in den 1990er Jahren verbreitende NPM stellt eine Umweltveränderung dar, in deren Kontext die OECD ihre Strukturen anpasste, ihre statistische Expertise ausbaute und diese mit politischen Fragestellungen verband. Indem ED und CERl ihre Zuständigkeitsbereiche und Ressourcen bündelten, verhalfen sie INES und PISA zu Reputation innerhalb und ausserhalb der OECD. Mit der Entwicklung von PISA verstärkten die Schweizer Akteure ihre internationalen Verknüpfungen und durchliefen eine ähnliche Entwicklung wie die OECD: Die Schweizer Umsetzung von PISA in PISA CH wurde vom BFS als reguläre Aktivität implementiert und als gemeinsames Projekt von Bund und Kantonen von BFS und EDK durchgeführt. Das BFS mass der internationalen Beteiligung eine so hohe Bedeutung bei, dass es zur Beschleunigung des Teilnahmementscheids den kooperativen Föderalismus im Schweizer Bildungswesen kurzzeitig aushebelte. Die Bereitstellung steuerungsrelevanter Daten lag sowohl im Interesse des BFS als auch der EDK und fand ihren Ausdruck in der „Gesamtkonzeption Kompetenzmessung“ und dem Arbeitspapier zum Aufbau eines gesamtschweizerischen Bildungsmonitorings. Während das BFS in PISA CH seine statistische Expertise einbrachte, nahm die EDK ihre Rolle als politisch handelnder Akteur wahr. Das BFS wurde hingegen in seinen ebenfalls deutlich werdenden bildungspolitischen Kompetenzansprüchen gebremst. Das von ihm angedachte „Observatorium“ als Umsetzungsform einer gesamtschweizerischen Kompetenzmessung ging in den Arbeiten der EDK zu einem gesamtschweizerischen Bildungsmonitoring auf. Auch die Projektleitung von PISA CH durch das BFS wurde nach der ersten Durchführung in Frage gestellt und durch den Ausbau der Projektstrukturen, vor allem durch Verteilung der Verantwortung auf sprachregionale Netzwerke, gestützt.

Wie Anfang der 1990 Jahre INES von der internationalen Ebene in CHINES auf die nationale Ebene wurde Ende der 1990er Jahre PISA in PISA CH transferiert. Dabei fand sowohl ein Transfer von Organisationswissen als auch von analytisch-methodischem Fachwissen statt. Im Kontext von PISA wurde jedoch auch ein Transfer von der Schweiz auf die internationale Ebene vollzogen. Mit dem Projekt CCC setzte sich die Schweiz dafür ein, über die Erhebung klassischer Outputindikatoren hinauszugehen und es gelang ihr, die Messung alltagsbezogener und gesellschaftlich relevanter Kompetenzen innerhalb von PISA zu etablieren. Damit hatte die Schweiz dazu beigetragen, das in INES entwickelte globale Modell von Bildung zu modifizieren. Nun stand ein breit definierter Output im Mittelpunkt der Erfassung von Bildung. Der Transfer von der Schweiz auf die internationale Ebene ist auch ein Kennzeichen des schwindenden Einflusses der USA. Bildeten ihre bildungspolitischen Ambitionen Anfang der 1990er Jahre noch den massgeblichen Handlungskontext der OECD als internationaler Akteur, hatten die USA im Verlauf der 1990er Jahre Lösungen für ihre Herausforderungen im Bildungswesen auf nationaler Ebene gefunden. Der US-amerikanische Diskurs um Bildungsstandardisierung hatte sich vom internationalen Diskurs weitgehend abgelöst. In der Schweiz nahm der Diskurs ebenfalls eigene Formen an, auch wenn sich in der Parallelität von Projektstrukturen, Expertisenaufbau und Berichterstattung enge Verflechtungen des internationalen und des Schweizer Diskurses zeigen. Animiert vom Erfolg von CCC nutzte die Schweiz ihr darin aufgebautes Fachwissen im Projekt DeSeCo, in dem sie ihre spezifische Auffassung von Kompetenzmessung weiterführte. Ihre durch internationale Anregung entstandenen Konzeptualisierungen von Kompetenzmessung und Bildungsmonitoring verknüpfte sie mit Themen wie der PRP und den „Treffpunkten“, die das Schweizer Bildungswesen schon länger beschäftigten.

Die Expertise, die in PISA und PISA CH aufgebaut wurde und sich in den Projektstrukturen auf internationaler und Schweizer Ebene manifestierte, stellt eine Form der Soft Governance dar. Sowohl die OECD als auch das BFS konnten den Projekten durch ihr eigenes oder extern beigezogenes Fachwissen Legitimität verleihen. Als Hauptakteure in PISA und PISA CH beanspruchten sie im Diskurs um Bildungsstandardisierung die Definitionsmacht nicht nur über die Probleme, sondern auch über die Lösungsansätze im Bildungswesen. Die OECD und das BFS verfügten über das steuerungsrelevante Wissen, dem im Kontext des NPM bildungspolitische Relevanz zugesprochen wurde. Die Erhebung von Leistungsdaten und die Ergebnisdarstellung in PISA und PISA CH wurden an politisch relevanten Fragestellungen ausgerichtet. Mit dieser Ausrichtung, die in der Schweiz auf die Überlegungen zu einem übergreifenden Monitoring übertragen wurde, konnte die EDK ihre Position im Diskurs um Bildungsstandardisierung gegenüber dem BFS stärken. Als politisch handelnder Akteur und Vertreterin der für Bildung zuständigen Kantone hatte sie einen legitimen Anspruch auf eine führende Rolle im Diskurs. Die Aus-tarierung der bildungspolitischen Kompetenzen von BFS und EDK innerhalb von PISA CH fand im Kontext der stockenden Harmonisierung der kantonalen Bildungssysteme statt. Während der Bund eine

Lösungsmöglichkeit in der Revision der Bildungsartikel in der Bundesverfassung sah, setzte sich die EDK für den kooperativen Föderalismus und die Erneuerung des Schulkonkordats von 1970 ein. Ein erweitertes Schulkonkordat bot sich aus Sicht der EDK auch als Instrument zur Etablierung des gesamtschweizerischen Bildungsmonitorings und gemeinsamer inhaltlicher Leistungsstandards an.

Die als Ausgangspunkt der zweiten Analyse festgelegten Kategorien (vgl. Kapitel 5.7, S. 119) haben sich zum grossen Teil als anwendbar erwiesen: Unter den Kategorien *Umweltveränderungen und Akteurskonstellationen* sowie *Soft Governance und kooperativer Föderalismus* konnten die internationale und die Schweizer Ebene gemeinsam betrachtet werden, während sich für *Akteurskontexte und -handlungen* sowie *Transfer, Transformationen und Zurückweisungen* die separate Betrachtung der Schweiz eignete. Ausführungen zum *Kooperativen Föderalismus* waren weiterhin hauptsächlich unter *Soft Governance*, aber auch im Querschnitt über mehrere Kategorien hinweg möglich. Eine Anpassung war hingegen bei der Analysekategorie *Globales Modell* erforderlich. Der Einfluss der Schweiz erwies sich in der Analyse als so deutlich, dass die Kategorie um den Zusatz *Transfer von der Schweiz* erweitert wurde. Zudem zeigte die Betrachtung der *Internationalen und US-amerikanischen Akteurskontexte und -handlungen*, dass der Einfluss der USA auf den internationalen Akteur schwand und stattdessen eher von einem multipolaren Einfluss gesprochen werden könnte.

Zur Analyse der Quellen des Diskurses um Bildungsstandardisierung nach 2009 (vgl. Kapitel 7) wird mit den leicht modifizierten Kategorien gearbeitet: *Umweltveränderungen und Akteurskonstellationen*; *Internationale Akteurskontexte und -handlungen (unter multipolarem Einfluss)*; *Schweizer Akteurskontexte und -handlungen*; *Globales Modell und Transfer von der Schweiz*; *Transfer, Transformationen und Zurückweisungen*; *Soft Governance und kooperativer Föderalismus*.

7 Internationale Large-Scale Assessments und gesamtschweizerisches Bildungsmonitoring nach 2009

Im Verlauf der 2000er Jahre etablierte sich das *Programme for International Student Assessment* (PISA) in den teilnehmenden Ländern und startete 2009 in einen zweiten Durchlauf der drei Schwerpunktbereiche, der wiederum mit der Erhebung der Lesefähigkeiten begann und 2012 mit Mathematik, 2015 mit Naturwissenschaften fortgesetzt wurde. Der Diskurs um Bildungsstandardisierung nach 2009 war von der Verstetigung der PISA-Leistungsmessungen geprägt und animierte die Länder, so auch die Schweiz, zum Aufbau eigener Bildungsziele und Leistungsmessungsinstrumente (vgl. Breakspear 2012).

Mit dem Beginn des zweiten Durchlaufs von PISA nahm die *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) strukturelle und konzeptuelle Anpassungen ihrer Bildungsaktivitäten vor. Nachdem der Bildungsbereich mit der Gründung eines eigenen Direktorats bereits 2002 grössere Änderungen erfahren hatte, wurden die vom *Education Committee* (ED) und *Centre for Educational Research and Innovation* (CERI) verantworteten Bildungsthemen Anfang 2008 in eine neue Organisations- und Projektstruktur überführt. Die seit dem Beginn des Projekts *International Indicators and Evaluation of Educational Systems* (INES) bestehende Networkstruktur wurde aufgelöst und die Gesamtsteuerung von INES ging vom ED und CERI zum neu gegründeten *Education Policy Committee* (EDPC) über (vgl. OECD EDU 2007a, 2007b). PISA wurde ab 2009 unter einer Langzeitstrategie weitergeführt, in der das Kontext-Input-Prozess-Output-Modell als konzeptuelle Grundlage stärker auf den Informationsbedarf politischer Entscheidungsträger abgestimmt wurde (vgl. OECD EDU PISA GB 2008). Durch ihre in PISA aufgebaute Expertise konnte die OECD ihre Datenbasis mit der Durchführung weiterer Large-Scale Assessments vergrössern. Sie erweiterte den Fokus ihrer Messungen 2002 mit dem *Teaching And Learning International Survey* (TALIS) und 2008 mit dem *Programme for the International Assessment of Adult Competencies* (PIAAC) (vgl. OECD 2019a, 2019e).

Der Diskurs um Bildungsstandardisierung nahm 2009 auch in der Schweiz eine neue Wendung. Das Projekt „EDK 20XX“ (vgl. Kapitel 6.3, S. 133) und die Ergebnisse der PISA-Studie bestärkten die *Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren* (EDK), das Schulkonkordat von 1970 zu erneuern. Im Jahr 2009 trat die von der EDK lancierte *Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule* (HarmoS-Konkordat) in Kraft, die im Zusammenspiel mit den 2006 angenommenen neuen Verfassungsbestimmungen zur Bildung die Koordinationspflicht der Kantone im obligatorischen Schulbereich sowie ein von Bund und Kantonen getragenes Bildungsmonitoring festschrieb (vgl. BK 2018a; EDK 14.06.2007). Das Bildungsmonitoring umfasste im Kontext der sich ausbreitenden evidenzbasierten Bildungspolitik die systematische Sammlung von Informationen zum

Bildungswesen, mit der politisch gesetzte Ziele überprüft und Steuerungsmassnahmen geplant werden sollten (vgl. Fend 2008, S. 116).

Das gesamtschweizerische Bildungsmonitoring war seit 2004 von der Expertengruppe „Bildungsmonitoring Schweiz“ konzipiert worden, die aus Vertretenden der EDK, des *Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements* (EVD) und des *Eidgenössischen Departements des Innern* (EDI) sowie der von Bund und Kantonen getragenen *Schweizerischen Koordinationsstelle für Bildungsforschung* (SKBF) bestand (vgl. Expertengruppe Bildungsmonitoring Schweiz 2004a). Das Bildungsmonitoring stützte sich auf Bildungsstandards, die im Auftrag der EDK entwickelt und 2011 von der EDK-Plenarversammlung als nationale Bildungsziele freigegeben wurden (vgl. EDK 2004c, S. 1, 2018b). Im Zentrum des Bildungsmonitorings steht der von der SKBF im Vierjahresrhythmus erstellte „Bildungsbericht Schweiz“ (SKBF 2006, 2010, 2014, 2018a). Das 2016 zum ersten Mal eingesetzte Instrument zur *Überprüfung des Erreichens der Grundkompetenzen* (ÜGK) soll zum Monitoring Leistungsdaten beisteuern, die die bis 2012 durchgeführten kantonalen Auswertungen der PISA-Daten ersetzen (vgl. EDK 2014).

PISA ist 2018 mit der erneuten Erfassung der Lesekompetenzen in seinen dritten Durchlauf gestartet. Die gesamtschweizerische Erhebung, die einen internationalen Vergleich ermöglicht, wird in der Schweiz weiterhin als wichtig erachtet (vgl. EDK und SBFI 2013) und von einem Konsortium aus vier sprachregionalen Koordinationszentren durchgeführt (vgl. educa.ch 2018; SBFI 2018b).

7.1 Umweltveränderungen und Akteurskonstellationen: Evidence-based Policy im Bildungsbereich

Die Veröffentlichung der Ergebnisse der ersten PISA-Erhebung erregte in vielen Ländern grosse Aufmerksamkeit. Die Daten der OECD trafen Anfang der 2000er Jahre auf ein politisches Umfeld, in dem sich Evidence-based Policy zu einem leitenden Paradigma entwickelte. Eine evidenzbasierte Politik sollte wirksame und effiziente Entscheidungen und Massnahmen umfassen, die auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhten (vgl. Parkhurst 2017, S. 18). Evidence-based Policy wurde ausgehend vom Gesundheitssektor, der sich auf Forschungsergebnisse zu medizinischen Fragen stützte, auf diverse sozialpolitische Bereiche übertragen (vgl. ebd., S. 16). Popularität erhielt das Konzept durch die britische „New Labour“-Bewegung Ende der 1990er Jahre (vgl. Reynolds et al. 2016, S. 285ff.). Die sich nach den ersten PISA-Erhebungen im Bildungsbereich verbreitende Evidence-based Policy stellt eine Umweltveränderung im Diskurs um Bildungsstandardisierung dar, die sich auf die Struktur und die Konstellationen der Akteure (vgl. Kapitel 3.1, S. 63ff.) auswirkte.

Die OECD trug zur Etablierung der Evidence-based Policy im Bildungsbereich bei, indem sie Bildungsdaten in einer bisher nicht verfügbaren Qualität und Quantität anbot. Gleichzeitig profitierte sie von der wachsenden Informationsnachfrage, woraufhin sie ihre Datenerhebungen verstetigte und mit der regelmässigen Bereitstellung vergleichender Bildungsdaten begann. Nach dem ersten Durchlauf der drei PISA-Schwerpunktbereiche und nach fast zwanzigjähriger Laufzeit von INES manifestierte die OECD 2006 die regulär gewordenen Datenerhebungen und Informationsangebote in grundlegenden Strukturveränderungen. Damit brachte sie die in ihre Bildungsaktivitäten involvierten Akteure in neue Konstellationen.

Die Datenerhebungen waren inzwischen so komplex und ressourcenintensiv, dass man die Organisation der Erhebungen verschlanken, das OECD-Sekretariat von der direkten Steuerung entlasten und den beteiligten Ländern eine Plattform zur Diskussion anbieten wollte (vgl. OECD EDU 2007a, S. 7). Die bisherige strategische Gesamtsteuerung von INES durch das ED und das CERI *Governing Board* (CERI CD) übernahm das EDPC, welches das 1970 entstandene ED ersetzte (vgl. OECD 2018b; OECD C 2006; OECD EDU 2007b, S. 3f.). Das EDPC wurde im Zeichen der Evidence-based Policy explizit politisch ausgerichtet und stellte eine Verbindung zwischen Bildungsdaten und politischer Steuerung her. Es setzte sich zusammen aus „senior officials with direct responsibility for advising their governments on general education policy and the allocation of educational resources“ (OECD C 2006, S. 15). Diese sollten die Regierungen mit politischen Empfehlungen, Reviews, Analysen und Datensammlungen unterstützen „to develop effective, efficient and evidence-based policies for education and learning“ (OECD 2018b). Politische Relevanz wurde auch den Beziehungen zu anderen internationalen Akteuren im Bildungsbe- reich wie dem Europarat und der *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation* (UNESCO) zugeschrieben, die zu den Treffen des EDPC als Beobachter zugelassen waren (vgl. ebd.). Die als strategisch beratendes Gremium ebenfalls neu eingerichtete *INES Advisory Group* schuf eine Ver- bindung zu verschiedenen Körperschaften der OECD, die sich mit den Large-Scale Assessments PISA, TALIS und PIAAC und deren Entwicklungsarbeit beschäftigten (vgl. OECD EDU 2007b, S. 4). Auf opera- tiver Ebene wurden die *INES Technical Group* und die *INES National Co-ordinators* durch einen einzel- nen Akteur mit technischer Expertise in der Entwicklung und Analyse international vergleichbarer Daten, der *Working Party on Indicators of Educational Systems* (INES Working Party), abgelöst (vgl. ebd., S. 6f.). Zur Leitung der jährlichen INES-Datenerhebungen für „Education at a Glance“ und der Large-Scale Assessments setzte man *Boards of Participating Countries* (BPC) ein. Auf Ebene der Ent- wicklungsarbeiten, dem bisher durch die Networks gebildeten „Rückgrat“ (ebd., S. 9) von INES, wurden rotierende anstelle feststehender Ländervorsitze und die Finanzierungsbeteiligung aller Länder vorge- schlagen, um den Einfluss einzelner Länder einzudämmen. Die Entwicklungsarbeiten sollten ausser- dem schlanker organisiert und besser kontrollierbar werden (vgl. ebd., S. 7f.).

Die Verstetigung der Datenerhebungen und die Neuorganisation der Akteure fanden im Umfeld einer allgemeinen Aufwertung der OECD-Bildungsaktivitäten statt. Bildung hatte 2002 ein eigenes Direktorat, das *Directorate for Education* (EDU) bzw. heutige *Directorate for Education and Skills* (EDU), erhalten (vgl. Lehmann 2011, S. 46; Martens und Jakobi 2014, S. 164ff.) und wurde aus dem vorherigen engen Zusammenhang mit Beschäftigung und Arbeitskraft im *Directorate for Education, Employment, Labour and Social Affairs* (DEELSA) herausgelöst. Damit beschritt die OECD einen Weg, der ihr als Akteur im Bildungswesen grössere Autonomie und thematische Offenheit gewährte.

Durch ihre Teilnahme und Unterstützung der internationalen Aktivitäten trug die Schweiz die Verstetigung der OECD-Datenerhebungen mit. Wie im gesamten deutschsprachigen Raum (vgl. Böttcher et al. 2010) verbreitete sich auch im Schweizer Bildungswesen das Bedürfnis nach Informationen, um Evidence-based Policy zu betreiben. Das *Bundesamt für Statistik* (BFS) bediente die steigende Informationsnachfrage mit „statistischer Dauerbeobachtung“ (BFS 2007, S. 6) und publizierte in Anlehnung an „Education at a Glance“ die Schweizer Bildungsindikatoren, in den 1990er Jahren in gedruckter und ab 2000 in elektronischer Form. Mit seinem Anspruch auf bildungspolitische Einflussnahme in die Kritik geraten (vgl. Kapitel 6.6), betonte das BFS ab Anfang der 2000er Jahre die Bereitstellung bildungspolitisch relevanter Informationen als *gemeinsame* Aufgabe mehrerer Akteure.

Durch das im Kontext der Evidence-based Policy aufgebaute gesamtschweizerische Bildungsmonitoring wurden die Akteure im Schweizer Bildungswesen in neue Konstellationen gebracht. In einem Bildungsmonitoring im „Dreiecksverbund von Statistik, Wissenschaft und Politik/Praxis“ (BFS 2002, S. 18) sah das BFS eine Möglichkeit, eine kooperative und kohärente Datenpolitik zu betreiben und Doppelspurigkeiten bei Datenerhebungen zu vermeiden. In der Konzeptphase wurden diverse Bundesämter einbezogen, die eine Verbindung zu bildungspolitisch relevanten Themen schaffen sollten. Am Beginn stand eine von der EDK und dem BFS erarbeitete Skizze „Bildungsmonitoring Schweiz“ (EDK und BFS 2002), die an das 2001 vorgelegte Arbeitspapier zum Aufbau eines schweizerischen Bildungsmonitorings (Buschor 2001a) anschloss und mit dem *Bundesamt für Bildung und Wissenschaft* (BBW) und dem *Bundesamt für Bildung und Technologie* (BBT) diskutiert wurde (vgl. EDK 2002a, 2002b). Das Bildungsmonitoring war angedacht als „systematische und auf Dauer angelegte Beschaffung und Aufbereitung von Informationen [...] als Grundlage für Bildungsplanung und bildungspolitische Entscheide, für die Rechenschaftslegung und für die öffentliche Diskussion über Bildungsfragen“ (EDK und BFS 2002, S. 1). Damit umfasste es die Verstetigung von Datenerhebungen und deren Nutzung für eine Evidence-based Policy im Bildungsbereich. Die EDK trieb den Aufbau des Bildungsmonitorings ab 2003 im „Koordinationsbereich Qualitätsentwicklung“ voran (vgl. PHZH 2018). Für die weitere Konzeptarbeit war ab 2004 die Expertengruppe „Bildungsmonitoring Schweiz“ verantwortlich, die aus Vertretungen der EDK, des BFS, des BBT, der *Gruppe für Wissenschaft und Forschung* (GWF) im EDI und der SKBF bestand (vgl.

Expertengruppe Bildungsmonitoring Schweiz 2004a). Es folgte eine Phase der Entwicklung, Erprobung und politischen Verankerung der Instrumente des Bildungsmonitorings im Zusammenhang mit dem Projekt HarmoS (vgl. Kapitel 7.5).

Nach der Etablierung des gesamtschweizerischen Bildungsmonitorings wurde Ende 2016 der *Koordinationsausschuss Bildungsmonitoring* (KoA BiMo) aus Vertretungen von Bund und Kantonen eingesetzt. Er sollte die bildungspolitischen Ziele von Bund und Kantonen vorbereiten und die Verantwortung für die Organisation des Bildungsmonitorings und die Durchführung von PISA in der Schweiz übernehmen (vgl. Schweizerische Eidgenossenschaft und EDK 2016). Mit diesen Tätigkeiten sollte der KoA BiMo den Auftrag der *Schweizerischen Koordinationskonferenz Bildungsforschung* (CORECHED) zur Entwicklung der Schweizer Bildungsforschung konkretisieren, nachdem diese aufgelöst und ihr Aufgabengebiet unter die Leitung der SKBF gestellt worden war (vgl. EDK 1995a, S. 2). Die SKBF erhielt eine zentrale Stellung im Bildungsmonitoring, indem ihr die Erstellung des Bildungsberichts als Herzstück des Monitoringprozesses übertragen wurde (vgl. Expertengruppe Bildungsmonitoring Schweiz 2004b, S. 15). Als Mitglied der *Expertenkommission für Bildungsstatistik* des BFS sollte sie die Verbindung zwischen Bildungsforschung und Bildungsstatistik institutionalisieren (vgl. SKBF 2017, S. 15). Zudem nahm sie die internationalen Vertretungen der EDK im Bereich der Bildungsforschung wahr, seit 1999 im CERI CD und seit 2010 im EDPC (vgl. ebd., S. 16; SKBF 2018c).

Mit der SKBF und dem KoA BiMo wurde eine spezifische, verwaltungs- und politiknahe Form von Wissenschaft (vgl. Kapitel 2.3, S. 42ff.) in den vom BFS geforderten „Dreiecksverbund“ integriert. So wie in anderen Ländern ab Anfang der 2000er Jahre eingerichtete regierungsnahe Forschungsstellen (vgl. Slavín 2008, S. 5), sollten auch diese beiden von Bund und Kantonen getragenen Institutionen Forschungsergebnisse für eine evidenzbasierte Bildungspolitik bereitstellen. Ihre Stellung im Kontext von Bildungsverwaltung und -politik bringt sie in die ambivalente Lage, Bildungsmonitoring und Bildungsforschung unter Massgabe politischer Anliegen zu betreiben. Andererseits begeben sich auch Bund und Kantone in den Zwiespalt, sich auf Forschungsergebnisse zu stützen, die bis zu einem gewissen Grad unter ihrer Kontrolle stehen.

Durch ihre Verstetigung konnten die PISA-Erhebungen in den zyklischen Prozess des gesamtschweizerischen Bildungsmonitorings integriert werden und entwickelten sich in der Schweiz „zu einer festen Grösse in der Diskussion über Bildung“ (Konsortium PISA.ch 2010, S. 9). Die Akteurskonstellationen in PISA unterstreichen die politische Relevanz, die der Erhebung zur Umsetzung der Evidence-based Policy in der Schweiz beigemessen wird, sowie die im kooperativen Föderalismus des Schweizer Bildungswesens besonders wichtige Kooperation von Bund, Kantonen und Sprachregionen. In der Vertretung der Schweiz im *PISA Governing Board* (PISA GB) spiegelt sich die Etablierung von PISA als gemeinsames

Projekt von Bund und Kantonen: Von Bundesseite war im ersten Erhebungszyklus das BFS und ab PISA 2009 eine Person des BBT bzw. des 2012 neu geschaffenen *Staatssekretariats für Bildung, Forschung und Innovation* (SBFI) delegiert, das in der Abteilung Bildungszusammenarbeit neben PISA auch das gesamtschweizerische Bildungsmonitoring führt (vgl. OECD 2010e, S. 268, 2014, S. 556, 2016a, S. 485; SBFI 2018b). Die EDK ist im PISA GB durch die Abteilung Qualitätsentwicklung vertreten, die ebenfalls sowohl für PISA als auch für das Bildungsmonitoring zuständig ist (vgl. OECD 2010e, S. 268, 2014, S. 556, 2016a, S. 485). Die nationale Projektleitung von PISA ging trotz des Ausbaus der Projektstrukturen, der auf die Kritik am BFS folgte (vgl. Kapitel 6.6, S. 147f.), nach dem ersten Erhebungszyklus an ein Konsortium über, das aus vier regionalen Koordinationszentren besteht, die die Sprachregionen der Schweiz repräsentieren: der *Service de la recherche en éducation* (SRED) in Genf, das *Institut für Bildungsevaluation* (IBE) in Zürich, die *Pädagogische Hochschule St. Gallen* (PHSG) und das *Centro innovazione e ricerca sui sistemi educativi* (CIRSE) in Locarno (vgl. educa.ch 2018). Auf internationaler Ebene vertritt anstelle des BFS der SRED die Projektleitung (vgl. OECD 2010e, S. 269, 2014, S. 556, 2016a, S. 486).

Wie Anfang der 2000er Jahre in der OECD zeigt sich in der Schweiz in strukturellen Veränderungen auf Bundesebene eine Aufwertung der Bildungsaktivitäten. Bis 2012 waren die Bereiche Bildung und Forschung in mehreren Ämtern des EVD und des EDI angesiedelt. Im EVD war das BBT zuständig, im EDI die GWF und das BBW, wobei die beiden Letzteren 2005 zum *Staatssekretariat für Bildung und Forschung* (SBF) zusammengeschlossen wurden. Im Jahr 2012 fusionierte das BBT mit dem SBF zum SBFI innerhalb des EVD, das – erweitert um den Bildungs- und Forschungsbereich – in *Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung* (WBF) umbenannt wurde. Die Zusammenfassung in einem Staatssekretariat ermöglichte den Schweizer Akteuren auf Bundesebene, Synergien im Bildungsbereich besser zu nutzen.

Die mit der Evidence-based Policy steigende Informationsnachfrage im Bildungsbereich führte zu einer Verstetigung von Datensammlungen und -bereitstellungen, die Anpassungen der Akteurskonstellationen erforderte. Dabei kam es zu einer politischen Aufwertung des Bildungsbereichs, die sich in neuen Akteuren wie dem EDPC und dem KoA BiMo und in der Einrichtung eines eigenen Direktorats innerhalb der OECD sowie eines Staatssekretariats in der Schweizer Bundesverwaltung zeigt. Während auf internationaler Ebene durch eine Verschlinkung der Akteursstruktur auf eine effiziente und kontrollierbare Bereitstellung von Informationen hingearbeitet wurde, stand in der Schweiz die Ausrichtung auf spezifisch schweizerische Bedürfnisse im Vordergrund. An den Schnittstellen von Statistik, Politik, Verwaltung und einer spezifischen Form von Wissenschaft wurde ein gesamtschweizerisches Bildungsmonitoring aufgebaut, das gemäss dem kooperativen Föderalismus Bund, Kantone und Sprachregionen repräsentierte und PISA als einen Bestandteil integrierte.

7.2 Internationale Akteurskontexte und -handlungen: Die OECD im multipolaren System

Die OECD entwickelte sich in einem Kontext zum internationalen Akteur, der von US-amerikanischen Interessen geprägt war (vgl. Kapitel 5.2). Die Anfänge von INES waren von der wirtschafts- und bildungspolitischen Agenda der USA beeinflusst und stehen für die Zeit nach dem Ende des Kalten Kriegs, in der sich die USA in der globalen Arena als einzige Macht zu etablieren versuchten (vgl. Fiszer et al. 2015, S. 21). Bereits zu Beginn der 1980er Jahre wurde mit dem Aufstreben neuer Wirtschaftsmächte jedoch die Unhaltbarkeit eines unipolaren Systems immer deutlicher (vgl. ebd., S. 41ff.). Die Furcht der USA vor ihrem schwindenden Einfluss als globale Wirtschaftsmacht entlud sich in der Expertise „A Nation at Risk“ (NCEE 1983). Der Anstoss der USA zu INES verhalf der OECD zu ihrer späteren Positionierung als internationaler Hauptakteur im Bildungsbereich. Während die OECD ihre Definitionsmacht in PISA manifestierte, verlegten die USA ihren Fokus ab den 2000er Jahren auf nationale Bildungsreformen und gaben durch ihren schwindenden Einfluss auf die Bildungsaktivitäten der OECD den Raum für Initiativen anderer Länder frei (vgl. Kapitel 6.2).

Die geopolitische Ordnung befindet sich seit dem Zusammenbruch der kommunistischen Systeme in einer Transitionsphase, in der die Bipolarität des Kalten Kriegs noch keine Nachfolge gefunden hat und unterschiedliche Szenarien einer neuen multipolaren Ordnung denkbar sind (vgl. Fiszer et al. 2015; McGuire und Smith 2008; Staack 2013). Bisherige und neu aufstrebende Mächte verhalten sich in dieser Transitionsphase unterschiedlich (vgl. Fiszer et al. 2015; McGuire und Smith 2008). So stellt die internationale Zusammenarbeit für die USA im Unterschied zu europäischen Ländern keine Notwendigkeit dar und sie beteiligen sich an Kooperationen nur, solange sie den eigenen Interessen entsprechen (vgl. McGuire und Smith 2008, S. 253). In den Handlungen der USA lassen sich eher unilaterale Strategien erkennen, die aus einer Tradition militärisch geprägter „hard power“ (ebd., S. 259) heraus entstanden sind. Für die OECD besteht die Gefahr, von den aufstrebenden Ländern als Organisation der alten Mächte betrachtet zu werden und ihre Position in der geopolitischen Ordnung zu verlieren (vgl. Fiszer et al. 2015, S. 62).

Die Neukonstellation der Akteure in INES, die die OECD Mitte der 2000er Jahre vorgenommen hat (vgl. Kapitel 7.1), zeigt das Handeln der OECD im multipolaren System. Durch die neue Organisationsstruktur sollte der Kritikpunkt an INES überwunden werden, dass einzelnen Ländern zu starkes Gewicht zukam (vgl. OECD EDU 2007a). Die fehlende Ländervertretung der bisherigen *Strategic Management Group* (SMG), die man zunächst als beratendes Organ für die neue EDPC diskutierte, wurde als Nachteil betrachtet (vgl. ebd., S. 3f.). Die schliesslich anstelle der SMG eingesetzte *INES Advisory Group* sollte diesen Nachteil ausgleichen, indem sie die Mitgliedsländer vor ihren Sitzungen mit Hintergrunddokumenten belieferte und zur Stellungnahme einlud (vgl. OECD EDU 2007b, S. 3). Im EDPC als oberstes

Gremium in INES sollten die Mitgliedsländer repräsentiert sein und die Verantwortung über das Arbeitsprogramm von INES, dessen Finanzierung und strategisches Management übernehmen (vgl. OECD EDU 2007b, S. 4). Auch auf operativer Ebene sollte den Ländern mehr Einfluss zukommen, da sich operative Entscheidungen über Ressourcen und Vorgehen in Datenerhebungen auch auf nationaler Ebene auswirkten (vgl. OECD EDU 2007a, S. 7). Mit der Übertragung der Macht mehrerer Entscheidungsebenen auf die beteiligten Länder distanzierte sich die OECD von bisherigen Länderkonstellationen und steigerte auch für neue Länder den Anreiz, sich an den OECD-Bildungsaktivitäten zu beteiligen.

Die Zukunft des *Network A*, in dem die USA ihr Interesse an Outputdaten zum zentralen Fokus von INES gemacht hatten (vgl. Kapitel 5.4; Kapitel 6.4), war ungewiss. Die Networkstruktur, in der einzelne Länder Leitungsfunktionen und auch die finanzielle Verantwortung innehatten, wurde seit Längerem kritisiert (vgl. OECD EDU 2007a, S. 9f.). Nachdem seine Arbeit mit PISA praktisch zum Selbstläufer geworden war, beschäftigte sich das *Network A* zunächst mit der Entwicklung weiterer Teilbereiche zu erhebender Kompetenzen wie „problem solving“ und „ICT literacy“, bevor es nach 2006 zu seinem Fokus auf innovative Indikatoren zu „learning outcomes“ zurückkam (vgl. OECD EDU EDPC INES WP 2008b). Beiträge zu den Entwicklungsarbeiten von unterschiedlichen Ländern wie Frankreich, Luxemburg und Belgien und im Network entwickelte innovative Arbeitsformen zur Wissensteilung (vgl. ebd., S. 7f.) lassen erkennen, dass die Definitionsmacht der USA im Verlauf der 2000er Jahre zur Vergangenheit wurde: „While the Network has been led by the United States since the early 1990s, the Network would not have been able to make these contributions without the active participation and engagement of members“ (ebd., S. 9). Da das *Network A* sowie die *Networks B* und *C* Entwicklungsarbeit für die Indikatoren und die Testinstrumente von PIAAC leisteten, bestand einerseits die Überlegung, diese Networks vorerst beizubehalten (vgl. OECD EDU 2007a, S. 10). Andererseits war das *Network A* aus Sicht der Projektleitung mit der Verstetigung von PISA unter der Verantwortung des OECD-Sekretariats in seiner Form obsolet geworden und es wurde vorgeschlagen, es gemeinsam mit dem *Network B* durch ein neues Network zu „adult competencies and their social labour-market outcomes“ (ebd.) zu ersetzen. Heute werden unter der *INES Working Party* zwei Networks geführt, in denen sich Inhalte aus den früheren *Networks B, C* und *D* sowie die Ausrichtung auf die Weiterentwicklung der Indikatoren spiegeln: das *INES Network on Data Collection and Development on Economic, Labour Market and Social Outcomes of Education* (LSO) und das *INES Network for the Collection and Adjudication of System-Level Descriptive Information on Educational Structures, Policies and Practices* (NESLI) (vgl. OECD 2019c).

Die Auflösung der zwanzig Jahre bestehenden Networkstruktur ging mit einer Etablierung weiterer Datenerhebungsprogramme einher. TALIS und PIAAC repräsentieren die Suche der OECD nach

inhaltlichen und strukturellen Antworten auf die Herausforderungen als Akteur in einem multipolaren Kontext. Die erfolgreiche Etablierung von PISA und die dadurch gewonnene Expertise ermöglichten der OECD die Ausweitung ihrer Datenbasis durch TALIS und PIAAC und die Erfüllung des in vielen Ländern bestehenden Bedürfnisses nach Evidence-based Policy im Bildungsbereich (vgl. Valiente 2014, S. 41; Kapitel 7.1). Mit den neuen Datenerhebungen schuf sich die OECD neue Steuerungsmöglichkeiten, da diese über das Konzept und die Reichweite von PISA hinausgingen sowie höhere Erklärungskraft für politisch und pädagogisch Verantwortliche besaßen (vgl. Sellar und Lingard 2014). Der aus dem *Network C* entstandene TALIS wurde 2008, 2013 und 2018 in fast 50 Ländern durchgeführt und umfasste Befragungen von Lehrpersonen und Schulleitungen zu den Arbeitsbedingungen und Lernumgebungen an ihren Schulen (vgl. OECD 2019e). Den Resultaten aus TALIS wird eine hohe Erklärungskraft zugeschrieben, da sie mit Informationen zu Unterrichtspraktiken von Lehrpersonen den „Heiligen Gral“ (Sellar und Lingard 2014, S. 930) der Schul- und Unterrichtsentwicklung berühren und zudem mit PISA-Daten verbunden werden können (vgl. ebd., S. 929f.).

Das in der Tradition der PISA-Leistungsmessung stehende PIAAC fusst auf früheren internationalen Untersuchungen zu Kompetenzen von Erwachsenen: dem vom *National Center for Education Statistics* (NCES) in den 1990er Jahren durchgeführten *International Adult Literacy Survey* (IALS) und dessen Nachfolgeuntersuchung im *Adult Literacy and Life Skills Survey* (ALL) 2003 und 2006 (vgl. OECD 2019b). Mit dem vom EDU und dem *Directorate for Employment, Labour and Social Affairs* (DELSA)⁶ in Kooperation durchgeführten PIAAC werden seit 2008 in über 40 Ländern kognitive und berufsbezogene Fähigkeiten von Erwachsenen zwischen 16 und 65 Jahren gemessen, die für deren gesellschaftliche Partizipation und für das Wirtschaftswachstum der Länder relevant sind (vgl. OECD 2019a). Das PIAAC zugrunde liegende Konzept stellt eine Erweiterung der von der OECD vertretenen klassischen Humankapitaltheorie um Elemente der „new political economy of skills“ dar (vgl. Valiente 2014, S. 41; Kapitel 7.4). Die konzeptuelle Neuausrichtung nutzte das EDU, um seine Position innerhalb der OECD zu stärken und sich an die Erfordernisse eines multipolaren geopolitischen Systems anschlussfähig zu machen (vgl. Valiente 2014). Es integrierte den Fokus auf Skills jedoch, ohne den Fokus auf Humankapital aufzugeben, denn „[i]t must be remembered that human capital orthodoxy has been extremely useful to positioning education and skills as a priority of the economic agenda of the OECD, so no theoretical innovation should damage the general claim that more education leads to greater earnings and economic growth“ (ebd., S. 44). Neben der konzeptuellen Erweiterung wird mit PIAAC auch das Ziel der OECD umgesetzt, die geografische Reichweite um einkommensschwache Länder zu ergänzen (vgl. Valiente 2014). So wurden in den Durchführungsrounden kontinuierlich mehr Länder mit niedrigem und

⁶ Nachfolgedirektorat des *Directorate for Education, Employment, Labour and Social Affairs* (DEELSA), nachdem Bildung ein eigenes Direktorat, EDU, erhalten hatte

mittlerem Einkommen einbezogen (vgl. OECD 2019b). Um die Teilnahme interessierter einkommensschwacher Länder auch an PISA zu fördern, initiierte das EDU in Kooperation mit *internationalen Organisationen* (IOs) wie der *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD) und der UNESCO das „PISA for Development programme“ (OECD 2019d).

Den einzelnen Staaten Raum für eigene Initiativen und Bündnisse zu geben, kann als Strategie der OECD interpretiert werden, sich auf das „soft balancing“ (Fischer et al. 2015, S. 61) neu aufstrebender Mächte einzustellen und sich im entstehenden Mosaik multilateraler Verbindungen zu positionieren (vgl. Kapitel 8.1, S. 190). Mit der Veränderung der Struktur und des Fokus' ihrer Bildungsaktivitäten löste sich die OECD vom Einflussbereich ursprünglich bestimmender Länder, vor allem der USA, und lässt den Versuch erkennen, ihren Ruf als Organisation der alten Mächte abzustreifen. Die Erweiterung des Konzepts, der Reichweite und der potentiellen Erklärungskraft ihrer Bildungsinformationen zeigen, dass die OECD als IO kein „empty vessel [...] for preferences of the powerful“ (McGuire und Smith 2008, S. 264) darstellt, sondern ihre Mittel der Soft Governance (vgl. Kapitel 3.1, S. 61) bewusst ausweitet. Mit dem Fokus auf sich entwickelnde Länder dringt die OECD zudem in ein klassisches Betätigungsfeld der UNESCO vor, das die UNESCO Anfang der 1980er Jahre noch ins Hintertreffen gegenüber der OECD gebracht hatte (vgl. Kapitel 2.1, S.25), im Kontext der entstehenden multipolaren Ordnung jedoch wieder an Attraktivität gewann.

7.3 Schweizer Akteurskontexte und -handlungen: Die Etablierung der Bildungszusammenarbeit von Bund und Kantonen

Der Diskurs um Bildungsstandardisierung wurde in der Schweiz bis Anfang der 2000er Jahre durch die Auseinandersetzung von Bund und Kantonen im Schnittbereich von internationaler Kooperation und bildungsstatistischer Verantwortung bestimmt. Im Zuge der Neuordnung der Bundes- und damit auch der Bildungsstatistik Anfang der 1990er Jahre hatten sich in dem Diskurs auf Seiten des Bundes das BFS als Expertin für Bildungsstatistik, auf Seiten der Kantone die EDK als politisch handelnder Akteur etabliert und ihre Zusammenarbeit in einer Übereinkunft geregelt (vgl. Kapitel 5.3). Die wenige Jahre später im Kontext der Bundesverfassungsreform deutlich werdenden Kompetenzansprüche des Bundes im obligatorischen Bildungswesen wehrte die EDK ab und integrierte stattdessen die Partnerschaft von Bund und Kantonen in Überlegungen zur Weiterentwicklung ihrer Existenzgrundlage, des Schulkonkordats von 1970 (vgl. Kapitel 6.3).

Während die EDK ihren Entwicklungsprozess im Projekt „EDK 20XX“ vorerst abgeschlossen hatte und keinen unmittelbaren Bedarf zur Weiterentwicklung sah (vgl. EDK 2011a, S. 34ff.), verstärkten die Kantone und Sprachregionen den Druck auf die strukturelle und inhaltliche Koordination der kantonalen

Bildungswesen (vgl. EKD BL 2000; NW EDK 2001b). Auf Wunsch ihrer Konferenzmitglieder führte die EDK die Arbeit am Schulkonkordat weiter und richtete sie auf „die inhaltliche Harmonisierung der obligatorischen Schule über die Festlegung gemeinsamer Ziele“ (EDK 2011a, S. 38) aus, während sie strukturelle Fragen nachrangig bearbeiten wollte (vgl. Generalsekretär EDK 2001). Aus der bisherigen Gegenwehr einzelner Kantone gegen strukturelle Vorschriften hatte sie ihre Lehren gezogen und wollte das Vorhaben wohl durch eine zu starke Betonung struktureller Fragen nicht in Gefahr bringen. Die EDK begann das von 2003 bis 2006 angelegte Projekt zur Konkordatsentwicklung „Harmonisierung der obligatorischen Schule“ – HarmoS (vgl. EDK 2002e). Es umfasste in einer ersten, wissenschaftlichen Phase die Entwicklung verbindlicher Kompetenzvorgaben für die Erstsprache, Fremdsprachen, Mathematik und Naturwissenschaften sowie in einer zweiten, politischen Phase die Festschreibung der Kompetenzvorgaben in einem erweiterten Schulkonkordat (vgl. EDK 2004c). Die Ende 2001 publizierten Ergebnisse der ersten PISA-Erhebung hatten dem Projekt HarmoS Auftrieb gegeben und es zur Antwort der EDK auf den „Ruf nach einer entschlossenen Strategie für das schweizerische Bildungswesen“ (EDK 2002g, S. 2) gemacht. Aus Sicht der EDK stellten HarmoS und die weiteren im Rahmen von „EDK 20XX“ gesetzten Prioritäten eine klare Strategie dar, „die gerade auch angesichts der PISA-Ergebnisse sehr einschlägig ist. Sie muss indes vermehrt als solche kommuniziert werden; und sie wird – zeitlich wie inhaltlich – auf jene Erkenntnisse abzustimmen und mit jenen Massnahmen zu kombinieren sein, die sich nach den vertiefenden Studien zu ‚PISA 2000‘ ab 2003 ergeben werden“ (ebd.).

Um HarmoS breit abzustützen, wurde neben den EDK-Projektverantwortlichen eine „doppelte Planungsstruktur“ (EDK 2003a) aufgebaut, in der die EDK-Regionen sowohl in einem „Koordinationsausschuss HarmoS“ als auch in einem Beirat vertreten waren, der zudem Vertretungen der EDK-Kommission Allgemeine Bildung (KAB), der SKBF und des *Dachverbands Lehrerinnen und Lehrer Schweiz* (LCH) umfasste (vgl. EDK 2002d). Obwohl HarmoS klar mit dem auch für das BFS prioritären gesamtschweizerischen Bildungsmonitoring in Verbindung stand (vgl. EDK 2004c, S. 12), wurde die strategische Arbeit von der EDK bestimmt und das BFS nicht involviert. Auch bei den Anfang der 2000er Jahre auf Bundesebene eingehenden Standesinitiativen und Vorstössen zur Schulharmonisierung verwies der Bund auf die Zuständigkeit der Kantone und die diesbezüglichen Arbeiten der EDK (vgl. EDK 2011a, S. 41f.). Sie hatte die Federführung in dem als Koordinationsfrage der Kantone ausgetragenen Diskurs um Bildungsstandardisierung übernommen. Die politische Umsetzung der Koordination hatte sie in den von ihr bestimmten Bereich des Konkordats verlegt.

Allerdings kam der Zusammenarbeit mit dem Bund eine entscheidende Rolle bei der Sicherung der Koordination im Rahmen der Bundesverfassung zu. Durch „vereinzelte persönliche Kontakte“ (EDK 2011a, S. 42) wurde ein Treffen der Subkommission „Bildungsrahmenartikel BV“, die nach der gescheiterten Änderung der Bildungsartikel Ende der 1990er Jahre von der *nationalrätlichen Kommission für*

Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK-NR) einberufen worden war (vgl. Kapitel 6.3, S. 131), und einer Delegation des EDK-Vorstands in die Wege geleitet. Man einigte sich auf konkrete Bereiche, darunter die Koordination der Bildungsstufen, in denen „bei Säumigkeit bzw. Uneinigkeit der Kantone eine Festlegung durch den Bund soll erfolgen können“ (EDK 2011a, S. 42). Durch die Benennung der Bereiche, in denen ein Eingreifen des Bundes vorgesehen war, versuchte die EDK die von ihr befürchtete diffuse Ausweitung der Bundeskompetenzen zu vermeiden. Vertretende der EDK, der WBK-NR und von Bundesämtern fanden sich in einer Arbeitsgruppe zusammen, die ab Anfang 2001 Vernehmlassungsvarianten erstellte. Auf die Sicherung der Schulhoheit der Kantone bedacht, setzte sich die EDK dabei für eine Variante ein, die die Subsidiarität des Bundes gegenüber den Kantonen explizit machte (vgl. ebd., S. 43). Der anschliessende politische Prozess, in dessen Zentrum eine Vernehmlassung und eine Volksabstimmung standen, war ebenfalls durch die enge Zusammenarbeit von Bund und EDK geprägt (vgl. ebd., S. 43ff.). Der angenommene Bundesbeschluss manifestierte den bereits Ende der 1990er Jahre von Hans Zbinden angedachten „Bildungsraum Schweiz“ (BV 2018), und legte ihn in die gemeinsame Zuständigkeit von Bund und Kantonen (vgl. BK 2005). Entscheidender neuer Passus für die Zusammenarbeit war die Ermächtigung des Bundes, notwendige Vorschriften zu erlassen, sofern auf dem Koordinationsweg keine Harmonisierung zustande kam (vgl. ebd., Art. 62, Abs 4). Wie von der EDK erwünscht, manifestierte der Passus die subsidiäre Kompetenz des Bundes und grenzte die betreffenden Bereiche ein.

Parallel zur Neuregelung der Kompetenzen auf Bundesebene begann die EDK 2005 mit der politischen Festschreibung der Harmonisierung der obligatorischen Schule – und damit auch mit der Festschreibung ihrer Kompetenzen zur Koordination der Kantone in diesem Bereich. Sie erarbeitete einen Vorschlag zur entsprechenden Ergänzung des Schulkonkordats, den sie Anfang 2006 den Bundesorganen zur Information und einer breiten Öffentlichkeit zur Vernehmlassung vorlegte (vgl. EDK 2011a, S. 48ff.; GS EDK 2001b). Bei der öffentlichen Kommunikation liess die EDK den Vortritt bewusst dem Bund, der zunächst über die zur Abstimmung stehenden neuen Bildungsartikel in der Bundesverfassung informierte. Durch diese Strategie im zeitlichen Ablauf sollten Zusammenhänge zwischen Bildungsartikeln und Konkordat verdeutlicht und „die beiden Vorlagen in der Diskussion aufeinander bezogen werden“ (EDK 2011a, S. 53). Mitte 2007 lag das HarmoS-Konkordat (EDK 14.06.2007) vor, das Regelungen zur inhaltlichen und zur strukturellen Harmonisierung umfasste. Die Instrumente zur inhaltlichen Harmonisierung sollten „einem systematischen und kontinuierlichen, wissenschaftlich gestützten Monitoring über das gesamte schweizerische Bildungssystem“ (EDK 14.06.2007, S. 6) durch Bund und Kantone dienen. Vor der Inkraftsetzung des HarmoS-Konkordats Mitte 2009 kamen in dessen Ratifizierungsverfahren Befürchtungen auf, dass die durch die Bundesverfassung ermöglichte Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Konkordaten durch den Bund zur Anwendung kommen könnte, die sich seit der

Volksabstimmung zu den Bildungsartikeln auch auf das obligatorische Schulwesen bezog (vgl. EDK 2011a, S. 61ff.; BV 18.04.1999 (Stand am 23.09.2018), Art. 48a). Die EDK-Plenarversammlung schwächte diese Befürchtungen jedoch mit dem Hinweis auf den politischen Prozess ab, der einem Eingreifen des Bundes immer vorausgehen müsse – „eine Art ‚Automatismus‘ für die Bundesintervention gibt es nicht“ (EDK 2011a, S. 62).

Die in der Verfassung vorgeschriebene Zusammenarbeit von Bund und Kantonen wurde Ende 2016 in der „Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über die Zusammenarbeit im Bildungsraum Schweiz“ (ZSAV-BiZ) ausformuliert (BR 16.12.2016). Die Vereinbarung ist Teil des Bildungszusammenarbeitsgesetzes, das ein befristetes Finanzierungsgesetz ablöste und die bundesseitige Rechtsgrundlage für PISA und das Bildungsmonitoring darstellt, nachdem die Projektleitung vom BFS zu den sprachregionalen Koordinationszentren übergegangen ist (vgl. BR 05.10.2007, 01.02.2017). Laut Vereinbarung sollte der Dialog von Bund und EDK über bildungspolitische Fragen und Ziele durch ein gemeinsames Arbeitsprogramm ermöglicht werden, das die Tätigkeiten des Bildungsmonitorings umfasste: die Beobachtung des Bildungssystems, die Informationsbeschaffung und -verbreitung über den Bildungsraum Schweiz sowie die Entwicklung von Qualitätsmassnahmen (vgl. BR 16.12.2016, Art. 6). In den für die Bildungszusammenarbeit eingesetzten Organen zur politischen Steuerung und Prozessleitung spiegelt sich die paritätische Vertretung von Bund und EDK (vgl. ebd., Art. 3-5). Mit der Zusammenarbeitsvereinbarung wurde zudem die Rolle der SKBF als gemeinsame Institution von Bund und Kantonen und Zudienerin evidenzbasierten Wissens an der Schnittstelle von Bildungsforschung, Verwaltung und Politik festgeschrieben (vgl. ebd., Art. 7; EDK Präsidium 1996).

Mit der Koordination von HarmoS-Konkordat und Bildungsartikeln in der Bundesverfassung formten Bund und EDK ihre heutigen Rollen im Diskurs um Bildungsstandardisierung. Der Diskurs entfernte sich vom Schnittbereich internationaler Kooperation und bildungsstatistischer Verantwortung, was sich in einem verstärkten Fokus auf die Bedürfnisse des Schweizer Bildungswesens und in der Veränderung der Hauptakteure im Kontext des kooperativen Föderalismus zeigt. Die von der EDK im Projekt HarmoS von Beginn an vorgesehene politische Implementierung unterstreicht das Selbstverständnis der EDK als politisch handelnder Akteur. Durch ihr strategisches Handeln konnte sie ihre Vorstellung von der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Bildungsbereich durchsetzen. Auch der Bund trat als politisch handelnder Akteur auf, indem er seinen Einflussbereich im Bildungswesen durch die Zusammenarbeitsvereinbarung mit der EDK erweiterte. Das Bildungsmonitoring eröffnete ihm die Möglichkeit, auch in der obligatorischen Schule über Ziele und Massnahmen mitzubestimmen. Im Diskurs um Bildungsstandardisierung kann die Bildungszusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen als Weiterentwicklung der Anfang der 1990er Jahre geschlossenen Übereinkunft zur Zusammenarbeit zwischen BFS und EDK interpretiert werden. In dem heute auf die Schweiz fokussierten Diskurs hat die

EDK auf Seiten der Kantone die Federführung übernommen, auf Bundesseite agiert das SBFI, als Schnittstelle zwischen Bund und Kantonen die SKBF. Dennoch weist der Diskurs weiterhin internationale Bezüge auf, da HarmoS und Bildungsmonitoring sowohl konzeptuell als auch organisatorisch mit PISA verknüpft sind. Als Beitrag zum gesamtschweizerischen Bildungsmonitoring sowie als Teil der Bildungszusammenarbeit von Bund und Kantonen wurde PISA jedoch schweizerischen Anliegen untergeordnet (vgl. EDK 2018a; SBFI 2018a).

7.4 Globales Modell: Erweiterungen und Verfeinerungen von Output

Über „Education at a Glance“ verbreitete die OECD in den 1990er Jahren ihr in INES entwickeltes Modell von Bildung, das auf einem Kontext-Input-Prozess-Output-Modell beruhte und Bildung, trotz Massgabe der Operationalisierbarkeit, möglichst umfassend abbilden sollte. Mit der Entwicklung von PISA rückte der von den USA geprägte Fokus auf Output ins Zentrum des Modells und konkretisierte sich im Literacy-Konzept (vgl. Kapitel 5.4; Kapitel 6.4). Die OECD-Erhebungen im Bildungsbereich hatten 2015 alle Kontinente erreicht. Sie repräsentierten in „Education at a Glance“ 48 und in PISA 72 Länder, während die jeweils ersten Erhebungen lediglich 24 bzw. 43 Länder umfassten (vgl. OECD 2015, 2016a; OECD CERI 1992). Damit steigerte die OECD das Verbreitungspotential ihres Modells von Bildung, das zwar immer noch auf dem Modell der 1990er Jahre beruhte, ab PISA 2009 jedoch konzeptuell erweitert und inhaltlich verfeinert wurde.

Das Kontext-Input-Prozess-Output-Modell wurde ab PISA 2009 in modifizierter Form als konzeptuelle Grundlage in eine Langzeitstrategie für PISA eingebunden (vgl. OECD EDU PISA GB 2008, S. 9). Dabei wurden Output und Kontext als eigenständige Kategorien stärker betont, indem man Input und Prozesse zu einer Kategorie zusammenfasste (vgl. OECD EDU PISA GB 2007, S. 71). Die Präsentation der Input-, Prozess- und Kontextindikatoren sowie weiterer Vertiefungsthemen wurde in den PISA-Ergebnisberichten stark ausgeweitet und von der Präsentation des Outputs getrennt (OECD 2010a, 2010b, 2010c, 2010d, 2011). In der Veröffentlichung der Leistungsdaten in einem eigenen Bericht (OECD 2010e) zeigte sich ab PISA 2009 die besondere Gewichtung des Outputs im Modell.

Eine konzeptuelle Erweiterung stellte die „new political economy of skills“ dar, die von der OECD adaptiert wurde und sich allmählich über die Direktorate hinweg verbreitete (vgl. Sellar und Lingard 2014; Valiente 2014). Im Zentrum des Skills-Konzepts standen ausserschulische und gesellschaftlich relevante Fähigkeiten, die über den gesamten Lebensverlauf erworben werden: „The OECD Skills Strategy shifts the focus from traditional proxies of skills, such as years of formal education and training or qualifications/diplomas attained, to a much broader perspective that includes the skills people acquire, use and maintain – and also lose – over a whole lifetime“ (OECD 2012, S. 12). Die „economy of skills“

entwickelte sich aus der Kritik an der neoliberalen Humankapitaltheorie (vgl. Sellar und Lingard 2014, S. 922). Dabei wurde anstelle der Verantwortung des Bildungssystems und des Individuums für ein möglichst hohes Ausbildungsniveau die Verantwortung von Staat und Wirtschaft für ein passendes und anspruchsvolles Arbeitsangebot in den Blick genommen (vgl. Valiente 2014, S. 43f.). Dieses im Widerspruch zum Neoliberalismus stehende Konzept stellte eine Verbindung zur Evidence-based Policy her, da zur Bereitstellung eines bedarfsgerechten Angebots Informationen über Bedürfnisse und die Nutzung bestehender Angebote erforderlich waren, die im Kreislauf evidenzbasierter Politik erhoben wurden. Dennoch behielt die OECD die Humankapitaltheorie als Fundament ihrer Auffassung von Bildung bei und betonte, dass die „sum of all skills available to the economy at a given point in time forms the human capital of a country“ (OECD 2012, S. 12). Den dabei entstehenden „theoretischen Eklektizismus“ (Valiente 2014, S. 44) löste sie durch die Unterscheidung kurzfristiger und langfristiger Prozesse auf, wobei ein Zuwachs von Skills zwar kurzfristig die Arbeitslosigkeit steigern, langfristig jedoch eine stärkere Nachfrage nach dem neu generierten Humankapital auslösen könne (vgl. OECD 2012, S. 84; Valiente 2014, S. 44). Die OECD verwendete das Skills-Konzept somit nicht zur Relativierung der Humankapitaltheorie, sondern „to mainstream the human capital agenda across the organization“ (Valiente 2014, S. 41).

Die Verknüpfung des Skills-Konzepts mit der Humankapitaltheorie zeigt sich in dem Appell der OECD an die Länder, die Fähigkeiten ihrer Bevölkerung so zu fördern, dass sie als nationales Humankapital im globalen Wirtschaftswettbewerb nutzbar sind: „The OECD Skills Strategy [...] will help countries to identify the strengths and weaknesses of their existing national skills pool and skills system, benchmark them internationally, and develop policies for improvement“ (OECD 2012, S. 3). Dieser kompetitive Fokus des Leistungsvergleichs spiegelte sich ab PISA 2009 in den seit jeher viel diskutierten Datendarstellungen (vgl. Kapitel 5.4; Kapitel 6.4; Kapitel 6.5). Von der ursprünglich entwickelten Darstellungsform der „multiple comparisons“, mit der Ranglisten vermieden werden sollten (vgl. Kapitel 6.4), war man inzwischen abgekommen. Stattdessen wurden die PISA-Ergebnisse der Länder nun in unterschiedlichen Formen von Ranglisten präsentiert (vgl. OECD 2010e, 2014, 2016a). Anhand der Auflistung der Gesamtleistungen sowie der Leistungen in einzelnen Kompetenzbereichen konnten die Länder ihre Position im Ländervergleich direkt ablesen (vgl. OECD 2010e, S. 56, 72, 87; OECD 2014, S. 48ff., 92ff.; OECD 2016a, S. 69f., 94ff.). Besonderes Gewicht erhielten die Ranglisten, indem sie ab PISA 2012 auch in die Überblicksdarstellungen am Anfang der Ergebnisberichte aufgenommen und zusätzlich nach Regionen differenziert wurden (vgl. OECD 2014, S. 19, 2016a, S. 44). Eine weitere Möglichkeit des Leistungsvergleichs erhielten die Länder mit Daten zu „top performers“ – den Schülerinnen und Schülern in den beiden obersten Kompetenzstufen (vgl. OECD 2010e, S. 155, 2014, S. 65, 2016a, S. 76).

Mit den Ranglisten gab man den vermeintlich einfach verständlichen Ergebnisdarstellungen den Vorzug gegenüber schwieriger zu interpretierenden Darstellungsformen. Daraus resultierte eine Simplifizierung der politischen Botschaft, die PISA grössere Aufmerksamkeit und grössere Kontroversen garantierte, jedoch die Diskussion über schulische Leistungen nicht in die Tiefe führte (vgl. Kapitel 2.3, S. 53). In dem seit PISA 2000 gewachsenen Umfang an Daten, grafischen Darstellungen und Interpretationen stellten die Ranglisten einen einfachen Orientierungspunkt dar. Dass sich die OECD ab PISA 2009 noch stärker auf die politische Verwertung der Daten einstellte, zeigt auch die Erweiterung des Analysekonzepts um die sogenannten politischen Kernbereiche „educational productivity“, „educational effectiveness“, „educational equity“ und „educational efficiency“. Durch diese Gliederung wurden die Informationen so aufbereitet, dass sie zum Monitoring, zur Rechenschaftslegung oder zur Selektion einsetzbar waren und damit eine Evidence-based Policy auf verschiedenen Ebenen des Bildungssystems beförderten (vgl. OECD EDU PISA GB 2007, S. 71ff.).

Daneben bekräftigte die OECD in der weiteren Verwendung des von ihr etablierten Literacy-Konzepts ihren Fokus auf alltagstaugliche, über das schulische Curriculum hinausgehende „real-life challenges“ (OECD 2010e, S. 18). Sie reklamierte für sich, eine breit akzeptierte Definition gesellschaftlich relevanten Wissens eingeführt zu haben: „By constructing the concept of literacy, PISA introduced a new definition of knowledge as an expected outcome of schooling and gave a broadly accepted interpretation of what is meant by ‚good knowledge‘ in a modern society“ (OECD EDU PISA GB 2008, S. 61). Zudem betonte sie den qualitativen Gehalt ihres Wissenskonzepts und verwies dabei auf die cross-curricularen Kompetenzen (vgl. ebd.), die auf Schweizer Initiative in das Konzept eingebunden worden waren (vgl. Kapitel 6.4). Die OECD verband das Skills- und das Literacy-Konzept über die Abgrenzung gegenüber dem schulischen Curriculum und definierte das zu messende Wissen als „the ability to apply knowledge and skills in relevant contexts“ (OECD EDU PISA GB 2008, S. 61). Anstelle das Erreichen spezifischer Inhalte zu messen, fokussierte die OECD auf die Anwendung des schulischen Wissens – eine Entwicklung, die sie zunehmend auch in den Curricula der Länder wahrnahm (vgl. OECD 2010e, S. 18). Damit deutete die OECD ihren Einfluss auf schulische Curricula und die Manifestierung eines veränderten Wissensverständnisses an. Die Anwendungsbezogenheit und Betonung der gesellschaftlichen Relevanz von Wissen werden in den Frameworks der Fachbereiche sichtbar, die die konzeptuellen Grundlagen der Erhebungen darstellen. Die Veränderungen der Frameworks ab PISA 2009 spiegeln das Bestreben, der Messung des Outputs ab dem zweiten Durchlauf der drei Fachbereiche einen innovativen Charakter zu verleihen.

Der zweite Durchlauf von PISA startete mit dem erneuten Erhebungsschwerpunkt auf Lesekompetenzen. Das Framework für Lesen von PISA 2000 sollte so angepasst werden, dass „significant changes in education“ (OECD EDU PISA GB 2008, S. 14) seit der ersten Durchführung, aber auch Trends aufgezeigt

werden konnten (vgl. OECD EDU PISA GB 2008, S. 9ff.). Die Innovation des Frameworks für die Erhebung 2009 bestand in der Integration der beiden Komponenten „reading engagement“ und „metacognition“, mit denen motivationale und behaviouristische Aspekte gegenüber kognitiven Aspekten gestärkt wurden, sowie einer nationalen Option, mit der das Verständnis elektronischer Texte geprüft werden konnte (vgl. OECD 2009, S. 20ff.).

Für PISA 2012 wurde das Mathematik-Framework weiterentwickelt, um „the application of mathematics in real-life context“ (OECD EDU PISA GB 2008, S. 24) gemäss dem Skills-Konzept abzubilden. „The aim of PISA with regard to mathematical literacy is to develop indicators that show how effectively countries are preparing students to use mathematics in every aspect of their personal, civic and professional lives, as part of their constructive, engaged, and reflective citizenship“ (OECD EDU PISA GB 2010, S. 32). Damit wurde explizit die ausserschulische und gesellschaftliche Relevanz von Wissen angesprochen, die im Zentrum des Skills-Konzepts stand. Das stark umgestaltete Mathematik-Framework basierte neu auf den drei mathematischen Prozessen „formulating“, „employing“ und „interpreting“ (vgl. OECD 2013, S. 28). Es enthielt zudem eine computerbasierte Komponente zum „problem solving“ (vgl. ebd., S. 3), die den qualitativen Aspekt des Wissenskonzepts betonte, indem sie aufzeigte, „that learning more and piling up more inert knowledge does not help, but the quality of learning should be improved“ (OECD EDU PISA GB 2008, S. 62). Ebenfalls neu integriert wurde die Erhebung der auf die ausserschulische, ökonomische Relevanz von Wissen verweisenden „financial literacy“ (vgl. OECD 2013, S. 3).

Das Framework für Naturwissenschaften in PISA 2015 stellte eine Verfeinerung des Konzepts von 2006 dar, mit dem bereits massgebliche Veränderungen dieses Fachbereichs vorgenommen worden waren (vgl. OECD 2017b, S. 19ff.). Die hauptsächliche Änderung gegenüber 2006 bestand in der Differenzierung des Konstrukts „knowledge about science“, womit das grundlegende und reflektierende Verständnis wissenschaftlicher Methoden und Erkenntnisgewinnung stärker betont wurde. Mit dem Verweis auf das Literacy-Konzept (vgl. ebd., S. 22) wurde 2015 noch einmal hervorgehoben, dass mit PISA die *Anwendung* naturwissenschaftlichen Wissens und darauf basierender Technologien in realistischen Situationen erfasst werden soll. Im Sinne des Skills-Konzepts spannten die Überlegungen zu „scientific literacy“ einen Bogen von globalen Herausforderungen wie dem Klimawandel bis zu alltäglichen individuellen Entscheidungen über den Umgang mit Ressourcen und Technologien (vgl. ebd., S. 20).

Die OECD trieb die Innovation der Entwicklungsarbeiten voran, indem sie in der Ausschreibung zur Entwicklung der Testinstrumente ab PISA 2012 das Kriterium „innovation and efficiency gains“ einführte (vgl. OECD EDU PISA GB 2008, S. 57f.), um Bewerber zu Erneuerungen zu animieren. Die

Veränderungen von PISA und damit auch die Veränderung des Wissensverständnisses, das sich potentiell im Bildungskanon schulischer Curricula niederschlagen würde, wurden von Expertinnen und Experten aus unterschiedlichen Ländern geprägt. Im *Network A* war die lange vorherrschende Definitionsmacht der USA geschwunden und verschiedene Länder initiierten Arbeitsgruppen zu innovativen Indikatoren von Outcomes (vgl. Kapitel 7.2). Die Auflistung der an PISA beteiligten Gruppen und Personen in den PISA-Publikationen macht die Vielfalt der involvierten Länder explizit: Ab PISA 2009 waren in den Expertengruppen zur Entwicklung der Frameworks und im Konsortium zur Entwicklung der Leistungstests kontinuierlich ansteigend bis zu zwanzig Länder beteiligt (vgl. OECD 2010e, S. 270, 2014, S. 558, 2016a, S. 486ff.).

Durch die Integration des Skills-Konzepts in das in INES entwickelte globale Modell weitete die OECD den Fokus ihrer Erhebung von Bildungsdaten auf lebenslanges Lernen aus und gewichtete gesellschaftsrelevante und alltagstaugliche Kompetenzen noch stärker – gleichzeitig manifestierte sie den von ihr vertretenen Humankapitalansatz. Dies spiegelt sich in den Literacy-Frameworks, die ab PISA 2009 inhaltlich verfeinert wurden, um aktuelle gesellschaftliche Herausforderungen noch besser erfassen zu können. Die Publikation der Schülerinnen- und Schülerleistungen bot den Ländern ab 2009 noch umfangreichere und differenziertere Vergleichsmöglichkeiten und verwies mit Ranglisten explizit auf die kompetitive Komponente des Skills-Konzepts. Aber auch den qualitativen Aspekten von Leistung wurde mehr Raum gegeben. Insgesamt standen mehr Informationen zur Verfügung, die vor allem Entscheidungen auf politischer Ebene unterstützen sollten. Mit der Ausweitung des Kontext-Input-Prozess-Output-Modells um politische Kernbereiche reagierte die OECD auf die sich im Bildungswesen verbreitende Evidence-based Policy und das dadurch gestiegene Informationsbedürfnis der Regierungen. Mit der wachsenden Informationsfülle stieg jedoch auch das Bedürfnis nach einfach verständlichen Aussagen, die sich politisch verwerten liessen. Die von der OECD publizierten Ranglisten bedienten diesen Bedarf. Die „policy orientation“ (OECD 2010e, S. 18), das Literacy-Konzept und den Bezug zum lebenslangen Lernen stellte die OECD zusammen mit der Regelmässigkeit und der geografischen Breite der Erhebungen als Alleinstellungsmerkmale von PISA dar. Diese Merkmale beschreiben das globale Modell von Bildung, das die OECD mit PISA ab 2009 verbreitete (vgl. Kapitel 3.2, S. 68ff.). Eine weitere Dimension, die das Modell global werden liess, ist neben der Verbreitung der Studie auch die Beteiligung einer Vielzahl von Ländern aller Kontinente an ihrer Entwicklung.

7.5 Transformationen und Zurückweisungen: Mit HarmoS zum „Schweizer PISA“

Die Beteiligung an internationalen Bildungsprojekten, vor allem an PISA, bildete die Grundlage für den Transfer wesentlicher Grundzüge der OECD-Bildungsaktivitäten in die Schweiz (vgl. Kapitel 3.2, S. 68ff.). Die Grundzüge zeigen sich ab 2009 in der Einführung eines gesamtschweizerischen Bildungsmonitorings sowie in der Entwicklung nationaler Bildungsstandards und eines schweizweiten standardisierten Leistungsmessungsinstruments. Die OECD verwies auf den Einfluss internationaler Entwicklungen auf nationale Aktivitäten mit der Betonung des „policy impact“ (Breakspear 2012) von PISA. Die von den PISA-Studien ausgelösten Dynamiken liessen die OECD zum Schluss kommen, dass PISA „has become accepted as a reliable instrument for benchmarking student performance worldwide“ (Breakspear 2012, S. 4). Mit dem Transfer in die Schweiz setzten Transformationen ein (vgl. Kapitel 3.2, S. 71ff.), durch die langwährende schweizspezifische Auseinandersetzungen im Bildungsbereich zu einem vorläufigen Endpunkt kamen.

Anfang der 2000er Jahre stellte das BFS Überlegungen zur künftigen Entwicklung der Bildungsindikatoren an, die in Richtung eines gesamtschweizerischen Bildungsmonitorings wiesen (vgl. BFS 2002). Die Überlegungen schlossen an seine Vorarbeiten im Projekt *Definition and Selection of Competencies* (DeSeCo) (vgl. Kapitel 6.5) und damit an Diskussionen auf nationaler und internationaler Ebene an (vgl. ebd., S. 15ff.). Das „traditionelle Ordnungsschema“ (ebd., S. 11) aus der Anfangsphase der Arbeit an den Indikatoren sollte um Effizienz, Ungleichheit und Qualität erweitert werden. Darin werden Parallelen zu dem ab PISA 2009 expliziten Fokus auf „efficiency“ und „equity“ sowie auf die Qualität von Wissen deutlich (vgl. Kapitel 7.4). Die Informationen, die durch Bildungsindikatoren gewonnen wurden, wollte das BFS als „Hilfsmittel der demokratischen Auseinandersetzung“ (BFS 2002, S. 17) im politischen Dialog verstanden wissen. Diese Sichtweise auf Evidence-based Policy verweist auf die Praxis in der Schweiz, möglichst viele Interessensgruppen in politische Auseinandersetzungen einzubeziehen und diese auch mit den nötigen Information zu beliefern. Darin lässt sich eine Transformation des Verständnisses der OECD herauslesen, die die Bildungsindikatoren gemäss dem neoliberalen Humankapitalansatz primär als Planungs- und Steuerungsinstrument betrachtete.

Überlegungen zum Aufbau eines gesamtschweizerischen Bildungsmonitorings wurden mit einem Pilotprojekt von Bund und Kantonen im Jahr 2004 Realität (vgl. SKBF 2006, S. 7). Der „bildungspolitische Wille“ (ebd., S. 6) zu einem gemeinsamen Monitoring von Bund und Kantonen drückte sich in den neuen Bildungsartikeln der Bundesverfassung aus und verlieh dem Projekt ab 2006 besondere Schubkraft (vgl. BFS 2007, S. 6). Der im Zentrum des Bildungsmonitorings stehende Bildungsbericht orientierte sich in seiner Pilotfassung (SKBF 2006) an dem international geprägten Diskurs um Bildungsstandardisierung. Die SKBF strukturierte den Bericht entlang den Kategorien Effektivität,

Effizienz und Equity (vgl. ebd., S. 13) analog zu der in PISA 2009 vorgesehenen Systematisierung, mit der die SKBF als Vertreterin im CERI CD und im EDPC vertraut gewesen sein dürfte (vgl. Kapitel 7.1). Die Teilnahme der Schweiz an PISA wurde in den Prozess des gesamtschweizerischen Bildungsmonitorings eingeordnet (vgl. EVD BBT 2010, S. 1) und die PISA-Ergebnisse für die Schweiz wurden im Bildungsbericht als Teil der Effektivitätsdiskussion dargestellt (vgl. SKBF 2006, S. 72ff.). Allerdings relativierte die SKBF den internationalen Wissenstransfer durch die Gegenüberstellung von PISA und DeSeCo. Während sie PISA die Messung „eng definierter fachlicher Kompetenzen“ zuschrieb, erbrachte DeSeCo aus ihrer Sicht „einen wichtigen Beitrag im Hinblick auf eine bessere Zieldefinition im Bildungssystem“ (ebd., S. 19) – eine Einschätzung, die im Widerspruch zum Bemühen in PISA um ein breites Outputverständnis und den Einbezug überfachlicher Kompetenzen, auch durch die Arbeiten in DeSeCo, stand (vgl. Kapitel 6.4; Kapitel 6.5). Mit dem Inkrafttreten des HarmoS-Konkordats 2009 erhielt das gesamtschweizerische Bildungsmonitoring eine legitime Basis als Instrument der Systementwicklung und Qualitätssicherung durch Bund und Kantone (vgl. EDK 14.06.2007, S. 6). Der im Jahr 2010 folgende Bildungsbericht positionierte sich nun als „Bestandteil des Bildungsmonitoringprozesses“ (SKBF 2010, S. 6) und Grundlage der evidenzbasierten Steuerung des Bildungssystems. Das Bildungsmonitoring befand sich in einer Übergangsphase, in der es „noch kein schweizerisches oder regionales Systemmonitoring mit Leistungstests“ (ebd., S. 99) gab und die PISA-Daten daher als einzig verfügbare Quelle vergleichbarer und verlässlicher Leistungsdaten dienten (vgl. EVD BBT 2010, S. 3; SKBF 2010, S. 15). Zu diesem Zeitpunkt befanden sich auch die nationalen Bildungsziele als Grundlage schweizerischer Leistungstests noch in Erarbeitung.

Die Entwicklung der nationalen Bildungsziele war von grundlegenden inhaltlichen und terminologischen Diskussionen geprägt, die in die wissenschaftliche Auseinandersetzung um Lehrpläne und Bildungsstandards in der Schweiz eingebettet waren (vgl. Bähr et al. 1999; Criblez et al. 2006; Künzli et al. 1999; Künzli und Hopmann 1998). Zu Beginn der Diskussionen stützte sich die EDK auf ihre bis in die 1980er Jahre zurückreichende Arbeit an „Treffpunkten“ und das von der *Nordwestschweizerischen Erziehungsdirektorenkonferenz* (NW EDK) 2001 initiierte Projekt zur Entwicklung sprachregionaler „Treffpunkte“ für die Volksschule (vgl. Kapitel 6.5, S. 142). Es bestanden Vorbehalte gegenüber dem aus dem internationalen Raum kommenden Konzept der Bildungsstandards, da befürchtet wurde, dass der Unterricht auf Leistungen und Tests ausgerichtet und der pädagogische Anspruch in den Hintergrund rücken würde (vgl. Künzli 2006). Mit der Abgrenzung von „Treffpunkten“ und „Standards“, die auf Arbeiten im nationalen Forschungsprogramm „Wirksamkeit unserer Bildungssysteme“ (NFP 33) beruhte, sollten Unterricht und Testprogramm voneinander entkoppelt werden. Den Standards, die sich an Leistungsnormen orientierten, stellte man die inhaltliche Qualität von „Treffpunkten“ als Alternativkonzept gegenüber. Die „Treffpunkte“, die Lerngelegenheiten im Unterricht formulierten, wurden

im Unterschied zu den Standards in die „Tradition des europäischen Bildungsverständnisses“ (ebd., S. 100) eingeordnet. In der Auseinandersetzung um „Treffpunkte“ und „Standards“ innerhalb von Har-
moS fand die Position von Eckhard Klieme vom *Deutschen Institut für Internationale Pädagogische For-
schung* (DIPF) besondere Beachtung (vgl. EDK 2002c, 2003b, 2003c, 2004d). In dem als „Klieme-
Expertise“ bekannten Gutachten (Klieme et al. 2003) wurde für die Entwicklung nationaler Bildungs-
standards plädiert, die sich an das von der OECD verbreitete Literacy-Konzept anlehnten, jedoch an die
deutschsprachige Erziehungswissenschaft anschlussfähig gemacht wurden (vgl. Kapitel 2.3, S. 46). Ent-
lang der Klieme-Expertise diskutierte der HarmoS-Beirat die Anwendbarkeit der in der Expertise vor-
geschlagenen Konzepte und bestimmte die Schweizer Bildungsstandards als minimale, überprüfbare
„Erwartungen beim Abschluss von Lernzyklen“ (EDK 2004b, S. 1).

Während sich die EDK in HarmoS für die Entwicklung gesamtschweizerischer „Leistungsstandards“ ent-
schieden hatte, verschob sie die Arbeit an curricularen „Treffpunkten“ in die Kantone bzw. Sprachre-
gionen (vgl. EDK 2002g, S. 2, 2003a, 2004b, S. 1, 2011a, S. 40). Die sprachregional erarbeiteten
Lehrpläne stellten jedoch keine Weiterführung der „Treffpunkte“ dar, sondern setzten die von PISA
angestossene Orientierung an Kompetenzmodellen und Bildungsstandards fort (vgl. D-EDK 2018). Ein
minimaler Anklang an „Treffpunkte“ findet sich höchstens noch in den „Orientierungspunkten“ im
Deutschschweizer *Lehrplan 21*, die festlegen, welche Kompetenzstufen zu bestimmten Zeitpunkten zu
erreichen sind und den Lehrpersonen als Planungs- und Orientierungshilfe dienen sollen (vgl. D-EDK
2016, S. 8). Damit stand am Schluss der Diskussionen die Abkehr von den ursprünglich angedachten
nationalen „Treffpunkten“ sowie eine begriffliche Gleichsetzung von „Standards“, „Kompetenzen“ und
„Bildungszielen“, die im weiteren politischen Diskurs um Bildungsstandardisierung nicht mehr proble-
matisiert wurde (vgl. EDK 2004e). Mitte 2011 wurden nach mehrjähriger Entwicklungsarbeit die Grund-
kompetenzen als nationale Bildungsziele – bzw. Bildungsstandards – von der EDK-Plenarversammlung
freigegeben (vgl. EDK 2004c, S. 1, 2018b). Die Konsortien zur Erarbeitung der Kompetenzmodelle und
Grundkompetenzen bezogen sich sowohl auf PISA als auch auf die Klieme-Expertise, gingen in ihren
konzeptuellen Überlegungen aber auch eigene Wege (vgl. Konsortium HarmoS Fremdsprachen 2009;
Konsortium HarmoS Naturwissenschaften+ 2010; Konsortium HarmoS Schulsprache 2010; Konsortium
Mathematik 2009).

Die EDK schwankte darin, ob die durch Bildungsstandards und Kompetenzstufen vorgespurte struktu-
relle und pädagogische Koordination der obligatorischen Schule als „erhebliche Neuerung“ (EDK
2004b, S. 10) oder als „Novum, aber keine Revolution“ (GS EDK 2018, S. 3) einzuschätzen sei. Bereits
im Schulkonkordat von 1970 waren sowohl äussere – also strukturelle – als auch innere – also päd-
agogisch ausgerichtete – Massnahmen zur Harmonisierung des Schweizer Schulwesens genannt. Das
Konkordat musste damals jedoch ohne verfassungsrechtlichen Rückhalt auskommen, wodurch es den

Kantonen leichter fiel, sich Massnahmen wie einem gemeinsamen Schuljahresbeginn zu widersetzen (vgl. Kapitel 2.1, S. 22). Die Internationalisierung des Bildungsbereichs erhöhte den Druck auf die Schweiz, mit einem strukturell und inhaltlich geeinten Bildungswesen über alle Bildungsstufen hinweg aufzutreten. Dies gab den Arbeiten an der Revision der Bildungsartikel in der Bundesverfassung und am Schulkonkordat einen neuen Anstoss und trug dazu bei, den lange währenden Auseinandersetzungen über innere und äussere Harmonisierungsmassnahmen mit der Koordinationsverpflichtung der Kantone ein formales Ende zu setzen. Das 2007 erlassene HarmoS-Konkordat wurde und von den im Jahr zuvor erneuerten Bildungsartikeln gestützt und von der Streitfrage des Schuljahresbeginns entlastet (vgl. Criblez 2008a; Criblez und Huber 2008a; Manz 2011). Daneben führte das Konkordat innovative Elemente wie das gesamtschweizerische Bildungsmonitoring, die Vorverlegung des Schuleintrittsalters und ein Betreuungsangebot ausserhalb des Unterrichts ein.

Mit der Etablierung des Bildungsmonitorings durch das HarmoS-Konkordat fiel der Entschluss der EDK, die nationalen Bildungsziele mit eigenen Leistungsmessungen zu überprüfen. Bisher wurden innerhalb von PISA, in „PISA kantonal“, auch Erhebungen und Auswertungen durchgeführt, die sprachregionale und kantonale Leistungsvergleiche ermöglichten. Die EDK entschied, „PISA kantonal“ 2012 zum letzten Mal durchzuführen und die frei werdenden Mittel zur Entwicklung der eigenen Leistungstests einzusetzen (vgl. BBT und EDK 2011, S. 1; EDK und BBT 2010, S. 3). Sie verband damit die Hoffnung, durch schweizspezifische Instrumente eine bessere Nutzung der Informationen zu erreichen und stellte ihre bisherige Praxis des „policy borrowing“ (vgl. Steiner-Khamsi 2012) in Frage: „Das wird uns für die Weiterentwicklung unseres Systems mehr bringen als die PISA-Positionierungen. Hier haben wir bereits gelernt, dass wir nicht einfach nach Finnland reisen und dann mit dem Rezept nach Hause zurückfahren können. Kontext- oder Systemmerkmale lassen sich nicht einfach übertragen“ (EDK 2010, S. 4). „PISA kantonal“ stellte eine Brücke zur Überprüfung der nationalen Bildungsziele mit einem in der Schweiz entwickelten Instrument dar (vgl. Forschungsgemeinschaft PISA Deutschschweiz 2014a, S. 70). Die PISA-Studien wurden als politische „Wegbereiter für eine grundlegende Bildungsreform“ in der Schweiz gewürdigt, die die „jahrelangen Bemühungen“ um Harmonisierung legitimierten und anschoben (ebd., S. 69; Forschungsgemeinschaft PISA Deutschschweiz 2014b, S. 78). Zudem wurde die über PISA „gewährleistete Einbettung in die internationale Forschung“ (Forschungsgemeinschaft PISA Deutschschweiz 2014a, S. 70) als Voraussetzung dafür betrachtet, die nationale Überprüfung von Bildungsstandards mit einem eigenen Instrument auch in wissenschaftlicher Hinsicht aufbauen zu können. Die Entwicklung, Durchführung und Auswertung der ersten ÜGK im Jahr 2016 weist zahlreiche Bezüge zu PISA auf und wurde zum Teil mit den gleichen Schweizer Gremien durchgeführt, die für PISA in der Schweiz verantwortlich waren (vgl. EDK 2019b, 2014; GS EDK 2013). Die EDK betonte jedoch,

dass die aus der ÜGK und die aus PISA gewonnenen Daten trotz der Verbindungen zwischen beiden Erhebungen nicht vergleichbar sind (vgl. GS EDK 2013, S. 4).

Auch wenn von der Überprüfung der nationalen Bildungsziele „aussagekräftigere Hinweise zur Weiterentwicklung“ (EDK 2013, S. 3) des Schweizer Bildungswesens erwartet wurden als von PISA, erachteten Bund und Kantone die Beteiligung an PISA für den internationalen Vergleich der Schweiz weiterhin als wichtig (vgl. ebd.; EDK und BBT 2010, S. 3). So waren mit dem „Schweizer PISA“ (Weber 2016) und der internationalen Leistungserhebung, zumindest vorläufig, unterschiedliche Massstäbe entstanden. Es begann eine Übergangsphase, in der noch keine selbst erhobenen Leistungsdaten für die Kantone der gesamten Schweiz vorlagen, nun aber auch „PISA kantonal“ keine Daten mehr bereitstellte (vgl. SKBF 2018a).

Das von der OECD vertretene globale Modell von Bildung, ihre technische Expertise und spezifischen Organisationsformen stellten bis Anfang der 2000er Jahre ein Novum dar, das zum Ausgangspunkt nationaler Transformationen wurde. Nach einigen Jahren verliess die Schweiz den international vorgezeichneten Pfad und knüpfte ihre Aktivitäten an spezifisch schweizerische Bedürfnisse und Auseinandersetzungen. Die Internationalisierung des Bildungswesens setzte eine Dynamik in Gang, die Bund und EDK zur – zumindest formalen – Beilegung ihrer Kompetenzkonflikte nutzen konnten und die der inneren und äusseren Schulreform Rückhalt gab. Mit HarmoS deutete die EDK das durch internationale Entwicklungen angestossene Bildungsmonitoring zum Harmonisierungsinstrument um. Eine weitere Transformation stellt die Vermischung der Diskussion um Bildungsstandards mit den „Treffpunkten“ dar. Dass sich die Schweiz schliesslich auf die von der Klieme-Expertise propagierten Bildungsstandards stützte, kann als Annäherung an das globale Modell, aber auch als Entscheidung für die Version des Literacy-Konzepts interpretiert werden, die für den deutschsprachigen Raum adaptiert wurde. In der ÜGK liegt trotz ihrer Entwicklung nach dem Vorbild von PISA eine Zurückweisung des internationalen Instruments für den Vergleich innerhalb der Schweiz (vgl. Kapitel 3.2, S. 71ff.). Während an PISA festgehalten wurde, um weiterhin an der internationalen Bildungsdiskussion teilnehmen zu können, wurde mit der ÜGK eine schweizerische Messlatte als Grundlage für Diskussionen und Reformen in der Schweiz eingeführt.

7.6 Soft Governance und kooperativer Föderalismus: Strategien zur Sicherung der Deutungsmacht

Die Akteure auf internationaler und auf nationaler Ebene standen nach der Etablierung der PISA-Studie vor unterschiedlichen Governance-Herausforderungen. Während die OECD im Verlauf der 2000er Jahre angesichts der aufkommenden Multipolarität (vgl. Kapitel 7.2) versuchte, ihre Position als internationaler Hauptakteur im bildungspolitischen Feld zu halten, verschoben sich in der Schweiz die Verantwortlichkeiten im Diskurs um Bildungsstandardisierung allmählich vom BFS zur EDK und zu anderen Bundesstellen.

Ein Mittel der Soft Governance (vgl. Kapitel 3.1, S. 61), das sowohl die internationalen als auch die Schweizer Akteure einsetzten, um ihre Position im Diskurs zu sichern, ist die Veränderung von Organisations- und Projektstrukturen. Durch die Neustrukturierung ihrer Bildungsaktivitäten Anfang 2008 öffnete die OECD ihre Projekte einerseits für die potentielle Mitsprache aller Länder und förderte andererseits ihre organisationsinterne Vernetzung (vgl. Kapitel 7.2). In INES wurde die Repräsentation der teilnehmenden Länder gestärkt, indem die strategische Leitung von den Strukturen des ED und CERI gelöst wurde und die Ländervertretenden im EDPC die Steuerung und Prioritätensetzung übernahmen (vgl. OECD EDU 2007a). Auch im operativen Management, für das bis 2007 das OECD-Sekretariat und die von einzelnen Ländern geleiteten Networks zuständig waren, wurde allen Ländern durch die Einrichtung von BPC gleiches Mitspracherecht eingeräumt (vgl. ebd., S. 7ff.). Die Vernetzung nach innen fand durch die Verknüpfung von INES und PISA mit dem Arbeitsprogramm und den strategischen Zielen des EDU statt, was den Rückhalt der Projektaktivitäten und deren langfristige Strategie sicherte (vgl. OECD EDU EC CERI CD 2004, Annex A). Die *INES Advisory Group* stellte ab 2008 das Bindeglied zu OECD-Gremien dar, die neben dem EDU ebenfalls Bildungsthemen bearbeiteten (vgl. OECD EDU 2007a, S. 2ff.; OECD EDU 2007b, S. 5; OECD C 2008).

In der Schweiz spiegelt sich in den Strukturveränderungen im Bereich der Bildungsstandardisierung eine Verschiebung von der Verantwortung des BFS zur gemeinsamen Verantwortung von Bund, Kantonen und Sprachregionen. Aufbauend auf ihre bisherige Zusammenarbeit in der Bildungsstatistik skizzierten EDK und BFS Anfang der 2000er Jahre ein gesamtschweizerisches Bildungsmonitoring mit gemeinsamer Trägerschaft durch Bund und Kantone (vgl. EDK und BFS 2002). Im Gefüge mit weiteren für Bildung zuständigen Bundesstellen war dem BFS dabei eine rein statistische Funktion zugeordnet, der zwar weiterhin zentrale Bedeutung beigemessen wurde, die aber „unabhängig von den Arbeiten im Rahmen des Bildungsmonitorings weitergeführt werden“ (Expertengruppe Bildungsmonitoring Schweiz 2004b, S. 10) sollte (vgl. BFS 2003a). Im Bildungsmonitoring wurden die „politik- und wissenschaftsorientierten Arbeiten“ von den „makrosystemisch ausgerichteten Eckwerten der amtlichen

Statistik“ unterschieden (Expertengruppe Bildungsmonitoring Schweiz 2004b, S. 10). Damit löste sich der Diskurs um Bildungsstandardisierung aus dem bisherigen bildungsstatistischen Kontext und stellte nun nicht mehr die Bildungsindikatoren, sondern den Bildungsbericht ins Zentrum seiner Aktivitäten (vgl. ebd.). Auch in PISA wurde das BFS in seiner Leitungsfunktion durch sprachregionale Koordinationszentren abgelöst (vgl. Kapitel 7.1, S. 157). Die Ausrichtung auf die Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Sprachregionen wurde unter HarmoS weitergeführt, indem zur Entwicklung der Kompetenzmodelle und zur Durchführung der ÜGK sprachregionale Kooperationsstrukturen aufgebaut wurden (vgl. EDK 2019b; Konsortium HarmoS Fremdsprachen 2009; Konsortium HarmoS Naturwissenschaften+ 2010; Konsortium HarmoS Schulsprache 2010; Konsortium Mathematik 2009). Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen erhielt mit der Ende 2016 geschlossenen Vereinbarung (ZSAV-BiZ) (BR 16.12.2016) eine konkretere Rechtsgrundlage und auf Seiten des Bundes wurde das inzwischen allein für Bildung zuständige WBF mit dem ihm unterstellten SBFI zum Hauptakteur (vgl. Kapitel 7.3, S. 164). Die Manifestierung dieser Zusammenarbeit in den Projektstrukturen spiegelt eine verstärkte Ausrichtung auf den kooperativen Föderalismus (vgl. Kapitel 3.1, S. 59). Durch die Kooperation von Bund und Kantonen liess sich ein geeintes Handeln in Projekten fördern, die für die gesamte Schweiz von Relevanz waren.

Als weiteres Soft Governance-Instrument bot sich die Generierung von Daten an, da die Verfügbarkeit von Informationen durch die Ausbreitung der Evidence-based Policy im Bildungsbereich im Verlauf der 2000er Jahre an Bedeutung gewonnen hatte (vgl. Kapitel 7.1). Die OECD arbeitete einerseits an der Qualitätsverbesserung ihrer Datenbasis für „Education at a Glance“ (vgl. OECD EDU EDPC INES WP 2008a) und erweiterte andererseits ihr Datenmaterial inhaltlich durch die Erhebungen TALIS und PIAAC (vgl. Kapitel 7.2, S. 159f.). Mit dem neuen Datenmaterial erschloss sie neue Bereiche, in denen sie ihre Datenhoheit sichern konnte, da viele Länder begonnen hatten, nach dem Vorbild von PISA Leistungsdaten am Ende der obligatorischen Schule zu erheben (vgl. Breakspear 2012). Die Attraktivität der PISA-Daten versuchte die OECD durch die Ausweitung des Umfangs ihrer Resultatpräsentation und durch den elektronischen Zugang zu weiterem Datenmaterial zu steigern (vgl. OECD EDU EC CERI CD 2004, S. 21). Zudem war ab PISA 2009 die Darstellung von Trends in der Kompetenzentwicklung und damit eine qualitative Erweiterung der Informationen möglich (vgl. OECD 2010b; OECD EDU PISA GB 2008, S. 14).

In der Schweiz fand mit der Etablierung des gesamtschweizerischen Bildungsmonitorings eine Verschiebung der Datenhoheit statt. Waren bis dahin die PISA-Daten die einzige Quelle schweizweit vergleichbarer Leistungsinformationen, konnte mit einem schweizerischen Messinstrument unabhängig von internationalen Vorgaben auf spezifische Kontext- und Systemmerkmale Bezug genommen werden (vgl. Kapitel 7.5, S. 173). Im Diskurs um Bildungsstandardisierung verschob sich der Fokus von PISA

und den Schweizer Bildungsindikatoren auf die ÜGK und den Schweizer Bildungsbericht. Damit standen nicht mehr die Aktivitäten des BFS, sondern die gemeinsamen Aktivitäten von Bund und EDK im Mittelpunkt. Die EDK übernahm die Verantwortung für die Datengenerierung der ÜGK und die Hoheit über die erhobenen Daten (vgl. EDK 2014, S. 2, 5). Mit der Festlegung des Schwellenwertes zur Erreichung der Grundkompetenzen trieb sie die Normierung weiter, die sie mit der Freigabe der nationalen Bildungsziele begonnen hatte (vgl. EDK 2014, S. 2f.). Die politische Bedeutung und die Brisanz, die die EDK den Daten beimass, zeigten sich im Umgang mit den Ergebnissen aus den ersten beiden Erhebungen 2016 und 2017: „Damit bei der Erstpublikation eine differenzierte Interpretation [...] möglich wird“ (EDK 2018c, S. 1) und die Ergebnisse auch für die politische Ebene aufbereitet werden konnten, verschob die EDK deren Publikationstermin. Sie demonstrierte damit ihre Informationshoheit und ihre Kontrollmöglichkeit über die politische Interpretation der Daten.

Um im Diskurs um Bildungsstandardisierung sichtbar zu bleiben bzw. stärker sichtbar zu werden und Unterstützung für die eigene Position zu gewinnen, betrieben die Akteure Soft Governance über Kommunikationsinstrumente wie Konferenzen, Publikationen und Öffentlichkeitsarbeit. Stachen auf internationaler Ebene zu Beginn von INES noch einzelne Konferenzen als treibende Kraft des Gesamtprojekts hervor (vgl. Kapitel 5.6), wuchs mit der Ausdehnung der Datensammlungen und der Verzweigung der Organisations- und Projektstrukturen auch die Zahl der Konferenzen innerhalb der verschiedenen Projekte und Teilprojekte des EDU und des CERI (vgl. OECD EDU CERI CD 2013a, 2013b, 2014). Die neuen Strukturen warfen Fragen zur zukünftigen Ausrichtung der zur „flagship publication“ (OECD EDU EC CERI CD 2004, Annex A, S. 20) gewordenen Reihe „Education at a Glance“ auf. Das CERI schlug vor, den jährlichen Hauptbericht in eine kürze Form zu bringen und den Ländern stattdessen mehr spezifisches Vergleichsmaterial elektronisch zur Verfügung zu stellen, wobei der konkrete Bedarf zu eruieren sei (vgl. OECD EDU CERI CD 2008, S. 3f.). Mit der Allgegenwärtigkeit von PISA stellte sich zudem die Frage, ob auch in „Education at a Glance“ mehr Gewicht auf Outcomes sowie auf Trends und Veränderungen gelegt werden sollte (vgl. ebd., S. 5). In den Publikationen schlugen sich diese 2008 geführten Diskussionen nicht sichtbar nieder. Der Umfang des Hauptberichts blieb bestehen und die Indikatoren und das hinter „Education at a Glance“ liegende Konzept sind 2008 und 2017 nahezu identisch, leichte Veränderungen in der Ausgabe 2018 spiegeln nicht die damaligen Vorschläge (vgl. OECD 2008, 2017a, 2018a).

Für die EDK spielte Kommunikation eine besonders wichtige Rolle, weil der Diskurs um Bildungsstandardisierung mit dem HarmoS-Konkordat und damit auch mit einer neuen Existenzgrundlage für die EDK verknüpft war. Die EDK nutzte ab 2004 zahlreiche Kommunikationsmittel wie Medienmitteilungen, Fachzeitschriftenartikel, Newsletter und Referate in dichter Abfolge, um dem Konkordat zum Erfolg zu verhelfen (vgl. EDK 2011a, S. 64). Im Rahmen der Erarbeitung der Bildungsziele organisierte sie

2004 eine grosse Tagung in Murten, die als treibende Kraft für HarmoS mit den Konferenzen zu Beginn von INES auf internationaler Ebene vergleichbar ist (vgl. EDK 2004e). Wesentliche Eckpunkte des HarmoS-Konkordats wie die Bezeichnung „Basisstandards“ und die Referenzschuljahre wurden am Rande dieser Tagung vom HarmoS-Beirat vorgespurt (vgl. EDK 2004a). Zur Strategie der EDK gehörte auch, die Kommunikation über das Konkordat in seiner Entstehungsphase bei ihren politischen Organen – Präsidium und Vorstand – und die Vernehmlassungs- und Ratifizierungsphase bei den Konferenzmitgliedern – den Kantonen – anzusiedeln (vgl. EDK 2011a, S. 70). Damit sendete sie das Signal aus, keine nationale Kampagne von oben zu führen, sondern den „vom Volk gewählten Magistraten“ (ebd.) in den Kantonen die Führung zu überlassen.

Die Verbreitung von Evidence-based Policy im Bildungsbereich führte zu einer verstärkten Soft Governance nicht nur durch Informationen, sondern auch durch deren Darlegung als Antwort auf politische Herausforderungen. Auf internationaler Ebene legte die OECD 2005 eine Langzeitstrategie für PISA fest (vgl. OECD EDU PISA GB 2008), wonach die regelmässige Erhebung von Leistungsdaten von „strategic policy objectives“ (OECD EDU EC CERI CD 2004, S. 26) gelenkt sein sollte. Durch ihre „policy implications“ wollte die OECD „enable Member countries to relate PISA outcomes more closely to their own policy agenda and those of other OECD countries“ (OECD EDU PISA GB 2006, S. 3). Mit der Einführung der Kategorien „educational productivity“, „educational effectiveness“, „educational equity“ und „educational efficiency“ sollten zentrale politische Fragen erfasst und Herausforderungen und Problemlösungen auf den unterschiedlichen Ebenen des Bildungssystems noch feiner ausgearbeitet werden können (vgl. OECD EDU PISA GB 2007, S. 71ff.; OECD EDU PISA GB SDG 2005). Im Ergebnisbericht von PISA 2009 wurde die „policy orientation“ (OECD 2010e, S. 18) in den Mittelpunkt gestellt, indem auf „quality“, „equity“ und „efficiency“ als Ziele politischer Entscheidungsträger verwiesen wurde (vgl. ebd., S. 3). Die mit PISA 2009 verstärkte politische Ausrichtung nahm die OECD auch in späteren Diskussionen immer wieder auf und integrierte sie in weitere Diskussionen über die Langzeitstrategie von PISA (vgl. Breakspear 2012; OECD EDU PISA GB SDG 2011).

In der Schweiz zeigt sich im Umgang mit Daten zum Schweizer Bildungssystems ebenfalls die politische Ausrichtung des Diskurses um Bildungsstandardisierung. Anfang der 2000er Jahre hatte das BFS die Zukunft der Schweizer Bildungsindikatoren in einem gesamtschweizerischen Bildungsmonitoring gesehen, in dessen Mittelpunkt der „offene politische Dialog“ und die „politische Bedeutung von Daten“ stehen sollten (BFS 2002, S. 19). Während sich jedoch um die Bildungsindikatoren kein wahrnehmbarer politischer Dialog entwickelte, reagierte die EDK auf die Veröffentlichung der ersten PISA-Ergebnisse mit einem bildungspolitisch ausgerichteten Massnahmenplan (EDK 2003d). Dieser erschien dem Schweizer PISA-Konsortium noch Jahre später als richtige Antwort auf die bildungspolitischen Herausforderungen, die es aus den PISA-Ergebnissen herauslas (vgl. Konsortium PISA.ch 2011, S. 77). Mit PISA

2009 war für die EDK der Zeitpunkt der allmählichen Ablösung von den PISA-Daten als alleinige Informationsquelle zum Output des Schweizer Bildungssystems gekommen. Sie stellte als bildungspolitische Massnahme die Erarbeitung und Überprüfung von Bildungsstandards in Aussicht (vgl. EDK 2011b), auf die sich das gesamtschweizerische Bildungsmonitoring in Zukunft stützen sollte. Die Ergebnisse des Monitorings systematisierte die SKBF in den Schweizer Bildungsberichten zwar analog zu PISA nach Effektivität, Effizienz und Equity (vgl. SKBF 2006, S. 13, 2010, S. 11; SKBF 2014, S. 16ff.). Allerdings betonte sie im Unterschied zu den auf politische Empfehlungen ausgerichteten PISA-Berichten, „dass es nicht Aufgabe des Bildungsberichts ist, Handlungsanweisungen oder -vorschläge für die Bildungspolitik zu verfassen“ (SKBF 2006, S. 13f.) und dass die Beurteilung der Systemqualität Aufgabe der Bildungspolitik und Bildungsverwaltung bleibe (vgl. SKBF 2010, S. 12). Die politische Einordnung nahmen Bund und EDK in Erklärungen vor (vgl. EDI et al. 2011; WBF und EDK 2015), in denen sie gemeinsame bildungspolitische Ziele formulierten und gleichzeitig ihre Zusammenarbeit im „Geiste des kooperativen Föderalismus“ (SKBF 2014, S. 7) demonstrierten.

Die Legitimität der politischen Verortung durch Bund und EDK ergab sich aus dem HarmoS-Konkordat und den Bildungsartikeln in der Bundesverfassung. Die EDK sah sich durch diesen „staatsrechtlich einwandfreie[n] Weg“ (EDK 2011a, S. 65) darin bestärkt, ihre Aktivitäten als Problemlösungen für aktuelle politische Herausforderungen zu präsentieren. Die „bisher ungekannte Politisierung“ (ebd., S. 71) durch HarmoS schärfte das politische Bewusstsein für die interkantonale Bildungs Kooperation und damit auch für den kooperativen Föderalismus im Bildungswesen. Die EDK zog 2015 eine erste, positive Bilanz zu HarmoS. Aus ihrer Sicht bewährte sich der kooperative Föderalismus und machte gegenwärtig „keine Bundesvorschriften [...] erforderlich“ (EDK 2015, S. 27). Als sie die Ergebnisse der ersten ÜGK-Erhebungen im Frühjahr 2019 für interpretations- und damit publikationsreif hielt, wiederholte sie ihre positive Einschätzung. Trotz der in der ÜGK gemessenen grossen kantonalen Unterschiede in den Mathematikleistungen sei mit der Implementierung von Instrumenten wie den nationalen Bildungszielen und sprachregionalen Lehrplänen der richtige Weg eingeschlagen worden, der „zu einer Harmonisierung auf dem angestrebten Niveau“ (EDK 2019c, S. 2) führen würde. Die ÜGK wurde zum Bestätigungs- und Legitimationsinstrument der politischen Linie der EDK und trug zehn Jahre nach Inkrafttreten von HarmoS zur Bilanz bei, dass die „Grundlagen für die Harmonisierung der obligatorischen Schule [vor]liegen und [...] von den Kantonen umgesetzt“ (EDK 2019a, S. 4) werden.

Die internationalen und nationalen Akteure setzten ähnliche Mittel der Soft Governance ein, um sich nach der Etablierung von PISA im Diskurs um Bildungsstandardisierung zu behaupten. Während die OECD darauf hinarbeitete, ihre Position als internationaler Hauptakteur zu halten, führte die Loslösung des Diskurses vom statistischen Kontext in der Schweiz auch zu einer Loslösung vom BFS als Hauptakteur. Die OECD versuchte, sich auf die Ansprüche der Länder im entstehenden multipolaren System

und deren Bedürfnisse nach Informationen für eine evidenzbasierte Bildungspolitik einzustellen, indem sie ihre Projektstrukturen für die Mitarbeit der Länder öffnete und ihre Datenangebot ausweitete. Als bereits etablierter Akteur betrieb sie ihre Kommunikation und die politische Ausrichtung ihrer Aktivitäten lediglich als moderate Anpassungen und Verstärkungen ihrer bisherigen Soft Governance. In der Schweiz verschwand das BFS aus den Projektstrukturen des gesamtschweizerischen Bildungsmonitorings und den damit verbundenen Leistungsmessungen. Stattdessen manifestierte sich im Bildungsmonitoring die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen und damit auch der kooperative Föderalismus im Schweizer Bildungswesen. Der EDK gelang es, sich durch den Aufbau und den Einsatz von Soft Governance-Instrumenten als Hauptakteur im Diskurs um Bildungsstandardisierung zu positionieren und ihre Position durch eine Konstellation mit dem Bund zu legitimieren, die dem kooperativen Föderalismus verpflichtet ist. Mit ihrer Hoheit über Leistungsdaten und ihren bildungspolitischen Einschätzungen wendete sie die gleichen Instrumente wie die OECD im Rahmen von PISA an.

7.7 Fazit

Der Diskurs um Bildungsstandardisierung nahm nach 2009 sowohl auf internationaler als auch auf nationaler Ebene eine neue Wendung. Die OECD verstetigte und öffnete den Diskurs, indem sie PISA mit dem Beginn eines zweiten Durchlaufs der Schwerpunktfächer in eine Langzeiterhebung überführte und sich für die potentielle Mitwirkung aller Länder einsetzte. In der Schweiz löste sich der Diskurs aus seinem ursprünglichen bildungsstatistischen Kontext und wurde unter der spezifisch schweizerischen Frage der kantonalen Koordination weitergeführt.

Im Verlauf der 2000er Jahre profitierte die OECD von der Ausbreitung der Evidence-based Policy im Bildungsbereich und trug mit der PISA-Studie gleichzeitig zu ihrer weiteren Popularität bei. Die Anzahl der Teilnehmerländer an PISA wuchs mit dem steigenden Bedürfnis politischer Entscheidungsträger, bildungspolitische Massnahmen auf standardisierte und international vergleichbare Informationen zu stützten, vor allem auch in neu aufstrebenden Wirtschaftsmächten. Allmählich wurde die PISA-Studie auch zum Ausgangspunkt nationaler Entwicklungen. In der Schweiz wurden das von der OECD vertretene globale Modell von Bildung, ihre technische Expertise und spezifischen Organisationsformen in ein gesamtschweizerisches Bildungsmonitoring mit eigenen Bildungszielen, curricularen Standards und Leistungsmessungen transformiert. Der Wunsch nach einem eigenen Bildungsmonitoring war auch in der Schweiz von der Evidence-based Policy im Bildungsbereich getragen, die als Umweltveränderung zu neuen Akteurskonstellationen und Handlungskoordinationen der Schweizer Akteure führte. Dabei spielte auch der spezifisch schweizerische Kontext – das bisherige Austarieren der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen – eine Rolle. Die EDK machte den Aufbau des Bildungsmonitorings zum

Bestandteil der kantonalen Koordination, die nach Annahme der neuen Bildungsartikel in der Bundesverfassung 2006 in der gemeinsamen Verantwortung von Bund und Kantonen lag und mit dem Inkrafttreten des HarmoS-Konkordats 2009 weiteren Anschub erhielt. Das BFS verlor während des Aufbaus des Bildungsmonitorings seine Position als Hauptakteur im Diskurs um Bildungsstandardisierung und nahm eine Rolle als rein statistische Expertin ein. Die politische Verantwortung ging auf Bundesseite zunächst an mehrere Ämter und ab 2012 an das neu gegründete SBFI über. Als Vertreterin der Kantone übernahm die EDK die Position des Hauptakteurs in dem als Koordinationsfrage geführten Diskurs. Indem sie ihre strategische Ausrichtung, die Stossrichtung des Konkordats und die Harmonisierungsmassnahmen unter die Leitidee der kantonalen Koordination stellte, konnte die EDK ihre Existenz an ein politisch und verfassungsrechtlich gestütztes Hauptanliegen des Schweizer Bildungswesens binden.

Auf internationaler Ebene stellen neben der Verbreitung der Evidence-based Policy auch die Anzeichen einer multipolaren Weltordnung den Kontext der Akteurshandlungen und -konstellationen dar. Die OECD versuchte, ihren Ruf als Organisation der alten Mächte abzustreifen, indem sie ihre Strukturen in INES und PISA für die Mitarbeit potentiell aller, vor allem aber auch sich entwickelnder Länder öffnete. Ein Kennzeichen dafür ist die Auflösung des *Network A*, durch welches die USA ihre spezifischen Interessen seit über zwanzig Jahren eingebracht hatten. Der Fokus auf sich entwickelnde Länder, der in der Vergangenheit angesichts wirtschaftsliberaler Strömungen im Bildungsbereich von geringem Interesse war, hatte sich im Verlauf der 2000er Jahre zur *Beteiligung* dieser Länder gewandelt und an Attraktivität gewonnen. Die Handlungen der OECD waren darauf ausgerichtet, ihre Rolle als internationaler Hauptakteur im Bildungsbereich zu halten. Dazu modifizierte und erweiterte sie ihre bewährten Instrumente der Soft Governance. Sie passte das von ihr vertretene globale Modell von Bildung an, erschloss mit TALIS und PIAAC neue Datengrundlagen und gewichtete ihre politischen Empfehlungen noch stärker. Das von der OECD nach 2009 vertretene Modell von Bildung beinhaltete mit dem Skills-Konzept den Bezug zum lebenslangen Lernen und gesellschaftlich relevanten Fähigkeiten, richtete sich an politischen Fragestellungen aus und verstetigte und verbreitete standardisierte Informationen zu Bildung, auch durch Impulse zur Entwicklung nationaler Evaluationssysteme. Dabei behielt die OECD die Humankapitaltheorie als wesentliches Element, das Teil ihres bisherigen Erfolgs war, bei.

Obwohl in der Betonung überfachlicher Kompetenzen der Schweizer Einfluss auf die Bildungsaktivitäten der OECD noch immer anklang, fanden die neueren Entwicklungen ohne besondere Beteiligung der Schweiz statt. Mit der Verlagerung des Diskurses auf HarmoS und das gesamtschweizerische Bildungsmonitoring hatte die Schweiz den internationalen Pfad verlassen und konzentrierte sich darauf – ähnlich wie die USA Anfang der 2000er Jahre –, nationale Antworten auf die Herausforderungen im Bildungsbereich zu finden. Mögliche Gründe liegen einerseits in der aufkommenden Skepsis gegenüber

der Aussagekraft von PISA und dem Wunsch nach selbstbestimmten Massstäben. Andererseits wurden die Akteure, die im Diskurs um Bildungsstandardisierung mit dem Aufbau internationaler Zusammenarbeit und dem Wissenstransfer beschäftigt waren, von Akteuren abgelöst, die auf diesem Wissenstransfer aufbauten und deren Ehrgeiz sich darauf verlagerte, auf nationaler Ebene ein den OECD-Aktivitäten ähnliches Bildungsmonitoring- und Leistungsmessungssystem aufzubauen. In den nationalen Bildungszielen und der ÜGK als eigenes Testinstrument, in der Verschmelzung der Diskussion um Kompetenzen, Standards und „Treffpunkte“ bei der Erarbeitung sprachregionaler Lehrpläne sowie in der Festschreibung der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen in der Bildungszusammenarbeit treffen internationale und nationale Entwicklungspfade zusammen. Die EDK baute in ihrer Entwicklung zum Hauptakteur ihre Instrumente der Soft Governance massgeblich aus, wobei das HarmoS-Konkordat ab 2009 ihr stärkstes Instrument darstellte. Mit der Verbindung von Konkordat, Bundesverfassung und rechtlich gestützter Bildungszusammenarbeit versuchen Bund und Kantone, den kooperativen Föderalismus im Schweizer Bildungswesen zu realisieren. Während das HarmoS-Konkordat und die Verfassung die Kompetenzen von EDK und Bund formal regeln, soll die Zusammenarbeitsvereinbarung die Balance zwischen den beiden Akteuren in der verbleibenden Grauzone sichern.

Der Diskurs um Bildungsstandardisierung nach 2009 konnte weiterhin unter den in der zweiten Analyse generierten Kategorien (vgl. Kapitel 6.7, S. 151f.) *Umweltveränderungen und Akteurskonstellationen*, *Schweizer Akteurskontexte und -handlungen* sowie *Soft Governance und kooperativer Föderalismus* beschrieben werden. Allerdings stellte sich der *Kooperative Föderalismus* als Querschnittskategorie bei den *Schweizer Akteurskontexten und -handlungen* als besonders relevant heraus, da sich der Diskurs im Verlauf der 2000er Jahre vor dem Hintergrund der Kompetenzregelungen zwischen Bund und Kantonen abspielte. Der am Ende der zweiten Analyse vermutete Einfluss der Multipolarität anstelle des Einflusses der USA auf die *Internationalen Akteurskontexte und -handlungen* hat sich als Darstellungsperspektive bewährt. Die dritte Analyse hat gezeigt, dass im *Globalen Modell* der Transfer von der Schweiz nicht mehr hervorgehoben werden kann und sich eine Verwendung der Kategorie analog zur ersten Analyse eignet. Bei der Verfolgung des *Globalen Modells* auf Schweizer Ebene wurde sichtbar, dass nach 2009 kaum noch von Transfer gesprochen werden kann, sondern vielmehr *Transformationen und Zurückweisungen* stattgefunden haben.

Teil III

Diskussion und Interpretation

8 Entwicklungspfade im Diskurs um Bildungsstandardisierung seit Ende der 1980er Jahre

Zwischen Ende der 1980er Jahre und Ende der 2010er Jahre waren der internationale und der Schweizer Diskurs um Bildungsstandardisierung über die Entwicklung von Bildungsindikatoren, das *Programme for International Student Assessment* (PISA) und die Etablierung des Bildungsmonitorings verbunden. Die Rekonstruktion der internationalen und schweizerischen Diskursstränge Ende der 1980er Jahre, um das Jahr 2000 und nach 2009 hat Verflechtungen der Akteure im politisch-administrativen Kontext, ihrer Wissensformierungen und ihrer Steuerungspraktiken deutlich gemacht (vgl. Kapitel 5-7).

Über den gesamten Zeitraum hinweg lassen sich Entwicklungspfade erkennen: Die *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) und die *Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren* (EDK) konnten sich durch die Anpassung ihrer Handlungslogiken, Strukturen und Ressourcen sowie durch ihre Handlungskoordination erfolgreich als Hauptakteure im Diskurs um Bildungsstandardisierung positionieren. Werden die Wissensformierungen im Diskurs seit Ende der 1980er Jahre verfolgt, wird auf der internationalen Ebene die Entstehung eines globalen Modells von Bildung sichtbar, das zunächst in die Schweiz transferiert und dort anschliessend transformiert und teilweise auch zurückgewiesen wurde. Zur Sicherung ihrer Steuerungsmacht im Diskurs haben OECD und EDK Bildungsmonitoring als Steuerungsinstrument im bildungspolitischen Mehrebenensystem etabliert.

Anhand der für die Analyse erarbeiteten Leitfragen (vgl. Kapitel 3.3) wird im Folgenden die Entwicklung der drei Diskurselemente – Akteure, Wissensformierungen und Steuerungspraktiken – zwischen Ende der 1980er bis in die 2010er Jahre diskutiert. Für die Kontinuitäten und Brüche sowie für die Ähnlichkeiten und Unterschiede, die sich auf der internationalen und der Schweizer Ebene zeigen, werden Erklärungen gesucht. Erklärungsangebote werden erarbeitet, indem theoretische Zugänge (vgl. Kapitel 3) und die historischen Wurzeln des Diskurses (vgl. Kapitel 2) herangezogen werden. Im Sinne einer Ergebnissicherung lassen sich die Erklärungen zu Thesen verdichten, die auf die Analyseleitfragen antworten.

8.1 Erfolgreiche Positionierung von OECD und EDK als Hauptakteure

Im Diskurs um Bildungsstandardisierung befanden sich die OECD und die EDK Ende der 1980er Jahre in unterschiedlichen Ausgangslagen. Der Diskurs manifestierte sich zu jener Zeit im Bildungsindikatorenprojekt *International Indicators and Evaluation of Educational Systems* (INES). Die OECD war als grosse *internationale Organisation* (IO) im Bildungsbereich als Akteur gesetzt und mit der Durchführung von INES gegenüber der *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation* (UNESCO) im Aufstieg begriffen. Die EDK schwebte in ihrer Positionierung hingegen zwischen Erfolg und Misserfolg, nachdem sie die Grenzen des Schulkonkordats als bildungspolitisches Koordinationsmittel zwischen den Kantonen hatte eingestehen müssen (vgl. Kapitel 2.1, S. 18ff.). Im Diskurs um Bildungsstandardisierung trat das *Bundesamt für Statistik* (BFS) als Hauptakteur in der Schweizer Umsetzung von INES, *Bildungsindikatoren Schweiz* (CHINES), auf. Ab Ende der 1990er Jahre etablierte die OECD PISA als grosses internationales Leistungsmessungsprogramm und konnte dadurch ihre Stellung als internationaler Hauptakteur halten. Die EDK konnte sich nach der Etablierung von PISA gegenüber dem BFS als Hauptakteur im Diskurs durchsetzen und ihre Stellung als Akteur im Bildungswesen, die sie in den 1990er Jahren zu entwickeln begonnen hatte, stärken (vgl. Kapitel 6.1; Kapitel 6.6). Mit der Erneuerung des Schulkonkordats 2009 stellte sie sich ins Zentrum der Definition und Überprüfung nationaler Bildungsstandards und sicherte ihre Existenzgrundlage als kantonale Koordinationsinstanz (vgl. Kapitel 7.6).

Zu der Frage, warum sich die OECD und die EDK im Diskurs um Bildungsstandardisierung seit Ende der 1980er Jahre erfolgreich als Hauptakteure positionieren konnten, können zwei Erklärungen angeführt werden: Zum einen haben sich Umweltveränderungen auf die Handlungskoordination der Akteure, zum anderen die Akteurskontexte auf die Handlungslogiken, Strukturen und Ressourcen der Akteure ausgewirkt. Die Internationalisierung und die Politisierung von Bildungsthemen stellen die im Untersuchungszeitraum wirkenden Umweltveränderungen dar und die Eigenheiten der OECD und der EDK als korporative und sich in einer Zwischenposition der politischen Steuerung befindenden Akteure den Akteurskontext.

Im Folgenden wird mit Beispielen aus der Diskursrekonstruktion (vgl. Kapitel 5-7) belegt, wie sich die *Internationalisierung und Politisierung von Bildung* sowie der *Korporatismus und die Zwischenposition der Akteure* auf die Entwicklung der Akteure ausgewirkt haben. Die Ausführungen werden zu zwei Thesen zusammengefasst, die jeweils in zwei weitere Thesen für die internationale und die Schweizer Ebene differenziert werden.

Handlungskoordination durch Internationalisierung und Politisierung von Bildung

Mit den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen der 1960er Jahre entstand eine internationale Akteursebene im Bildungswesen (vgl. Martens et al. 2007) und eine Internationalisierung von Bildung begann, die zur Handlungskoordination der Akteure führte (vgl. Altrichter und Heinrich 2007, S. 64ff.; Kussau und Brüsemeister 2007, S. 18; Preisendörfer 2016, S. 77f.), die den Diskurs um Bildungsstandardisierung vorspurten. Die OECD trat mit ersten Arbeiten des *Education Committee* (ED) zur international vergleichenden Bildungsstatistik in Erscheinung. Im föderalistischen Schweizer Bildungswesen traten unterschiedliche Akteure, die sich auf Bundes-, kantonaler und interkantonal Ebene mit statistischen oder internationalen Fragen beschäftigten (vgl. Kapitel 5.1), als Ansprechpartner internationaler Akteure auf. Durch die – zumindest teilweise – Handlungskoordination „amalgamierten“ (Kussau und Brüsemeister 2007, S. 43) die Akteure bisherige und neue, auf statistischen Daten beruhende Steuerungspraktiken im Bildungswesen. In den 1990er Jahren führte die verstärkte internationale Öffnung zu einem verstärkten Wettbewerb, der die Prinzipien des *New Public Management* (NPM) in die öffentliche Steuerung und so auch ins Bildungswesen brachte (vgl. Henry 2001; Lienhard et al. 2005; Mundy 2007; Weil 2017; Kapitel 6.1). Diese Umweltveränderung führte dazu, dass die OECD ihre statistische Expertise ausbaute und zum politisch handelnden Akteur aufstieg (vgl. Henry 2001, S. 53ff.). Im Schweizer Bildungswesen reagierte das BFS auf die Umweltveränderung, indem es die Koppelung statistischer und internationaler Fragen in CHINES manifestierte (vgl. Kapitel 6.1). Nach 2000 brachte PISA eine weitere Internationalisierung und gleichzeitig eine Politisierung ins Bildungswesen, die der Evidence-based Policy zur internationalen Verbreitung verhalf (vgl. Böttcher et al. 2010; Parkhurst 2017, S. 18). Diese Umweltveränderung war auf Seiten der OECD Hintergrund einer Ausweitung und Aufwertung ihrer Bildungsaktivitäten durch eine Neustrukturierung ihrer Akteure im Bildungsbereich. Auf Schweizer Seite verlor das BFS durch die verstärkte Politisierung des Diskurses die Federführung in PISA und der Diskurs verschob sich zu dem wesentlich von der EDK gesteuerten Bildungsmonitoring (vgl. Kapitel 7.1).

Dies wird zu folgender *These über die Wirkung von Umweltveränderungen* verdichtet:

These 1: Die fortschreitende Internationalisierung und Politisierung von Bildung hat zu Handlungskoordinationen und neuen Konstellationen der internationalen und Schweizer Akteure im Diskurs um Bildungsstandardisierung geführt, die zur erfolgreichen Positionierung der OECD und der EDK als Hauptakteure im Bildungsbereich beitrugen.

Innerhalb der OECD war die Veränderung der Akteure und ihrer Konstellationen von einer Dynamik begleitet, durch die die OECD von den Umweltveränderungen profitierte und diese gleichzeitig verstärkte. Die Internationalisierung nach dem Zweiten Weltkrieg stellt als Umweltveränderung den

Gründungsanlass der OECD dar. Mit ihren sich in das *Centre for Educational Research and Innovation* (CERI) und das ED differenzierenden Strukturen im Bildungsbereich und ihrem wirtschaftlichem Fokus besass die Organisation die Voraussetzungen, zum Lieferanten internationaler bildungsstatistischer Vergleichsdaten im Interesse der USA zu werden (vgl. Kapitel 5.1; Kapitel 5.2). In den 1980er Jahren führte die Mischung aus dem äusseren Druck durch die USA und der OECD-internen Skepsis gegenüber Bildungsindikatoren zu einer Handlungskoordination innerhalb der OECD: Das Bildungsindikatorenprojekt INES wurde im Verantwortungsbereich des CERI und nicht des bisher für Bildungsstatistik zuständigen ED platziert (vgl. Henry 2001, S. 87; OECD SME ED CERI 1991). Der Vorzug des operativ tätigen CERI gegenüber dem strategisch tätigen ED deutet auf die geringe Relevanz hin, die die OECD dem Projekt zunächst zuschrieb.

Die verstärkte Internationalisierung und das NPM der 1990er Jahre stellen eine Umweltveränderung dar, die zu einer Aufwertung international vergleichbarer Bildungsdaten als bildungspolitisches Steuerungsinstrument führte. Diese Aufwertung wurde von einer Dynamik angetrieben, in der die OECD mit ihren Bildungsinformationen Auftrieb erhielt und den Bedarf nach Bildungsinformationen gleichzeitig weiter schürte. Vom Datenlieferant der 1980er Jahre wurde sie zum Lieferanten von Steuerungsinformationen. Die OECD richtete die Konstellationen ihrer internen Akteure auf die gestiegene politische Relevanz und die notwendige statistische Expertise aus, was sich besonders im 1998 gestarteten PISA zeigte (vgl. Kapitel 6.1). Das zur Steuerung von PISA eingerichtete *Board of Participating Countries* (BPC) integrierte sowohl die politische als auch die fachliche Expertise der Teilnehmerländer in das Programm. Mit PISA vollzog die OECD einen Wechsel ihres Steuerungsmodus' vom Input zum Output. Allerdings stiess sie mit ihren Steuerungsinformationen nicht mehr auf das ursprüngliche Interesse der USA, sondern öffnete sich stattdessen für Konstellationen mit anderen Ländern (vgl. Kapitel 6.2). Wiederum war sie Teil einer Dynamik, in der sie das Bedürfnis nach Evidence-based Policy im Bildungswesen bediente und ihre Bildungsaktivitäten durch dieses Bedürfnis gleichzeitig aufgewertet wurden (vgl. Kapitel 7.1). Bildung erhielt mit einem eigenen, 2002 geschaffenen OECD-Direktorat einen Status, der neue Handlungskoordinationen ermöglichte. Die Akteure und Konstellationen innerhalb der OECD wurden grundlegend verändert, so dass sie einerseits ein grösseres bildungspolitisches Interessensfeld der (potentiellen) Teilnehmerländer repräsentieren und andererseits die Effizienz und politische Aussagekraft der Erhebungen stärker steuern konnten (vgl. OECD EDU 2007a; OECD EDU 2007b, S. 7f.). Beispiele dafür sind die Entstehung der *INES Working Party*, der *INES Advisory Group*, der Akteure der neuen Datenerhebungen *Teaching And Learning International Survey* (TALIS) und *Programme for the International Assessment of Adult Competencies* (PIAAC), des *Education Policy Committee* (EDPC) als oberstes Steuerungsorgan von PISA und die Auflösung der bisherigen INES-Networks.

Dies führt zur Differenzierung der *These zur Wirkung von Umweltveränderungen* für die internationale Ebene:

These 1.1: Die OECD hat ihre internen Akteure und deren Konstellationen im Bildungsbereich sowie ihre Konstellation mit den USA so verändert, dass sie sich zum potentiellen Lieferanten bildungs-politischer Steuerungsinformationen für alle Länder entwickeln konnte.

Als sich das Schweizer Bildungswesen in den 1960er Jahren international zu öffnen begann und Konstellationen mit internationalen Akteuren erforderlich wurden (vgl. Egger 1962, S. 186), betrieben die Schweizer Akteure eher wenig Handlungskoordination (vgl. Kapitel 5.1). Auf interkantonaler Ebene begann mit Körperschaften wie der *Zentralen Informationsstelle für Fragen des Schul- und Erziehungswesens* oder der *Kommission für internationale Zusammenarbeit im Schulwesen* eine Ausdifferenzierung der Akteure, die internationale Verknüpfungen schuf. Daneben entstanden im Kontext der Bildungs-expansion und Wissenschaftsorientierung verwaltungsnahe Bildungsplanungsstellen (vgl. Kapitel 2.3, S. 42ff.). Es bot sich eine Verflechtung dieser Stellen mit den in der OECD zuständigen Stellen für Bildung an, da auch innerhalb der OECD eine spezifische, auf politische Verwertbarkeit ausgerichtete Wissenschaft mit dem politischen Steuerungsanspruch der IO zusammenfloss. Bei den Akteuren sowohl in der Schweiz als auch auf internationaler Ebene zeigt sich eine Hybridisierung von Wissenschaft, Verwaltung und Politik. Durch Akteure wie das CERI und die *Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung* (SKBF) wurde Bildungsforschung in politisches und Verwaltungshandeln eingebunden, was die Forschungsstellen in die ambivalente Situation brachte, von denjenigen Akteuren abhängig zu sein, deren Betätigungsfeld sie wissenschaftlich reflektierten (vgl. Jasanoff 1994). Es kann angenommen werden, dass Forschungsergebnisse so eher dazu eingesetzt werden, bildungspolitische Entscheidungen wissenschaftlich zu legitimieren als sie kritisch zu hinterfragen. Durch die Vermischung von Internationalem und Bildung sowie von Verwaltung und Wissenschaft entwickelte sich in der kleinräumigen Schweiz ein dichtes Netz sich überschneidender Akteure, das in jener Zeit die systematische Handlungskoordination ersetzte. In CHINES manifestierte sich Ende der 1980er Jahre die Verbindung von Internationalem mit Bildung bzw. Bildungsstatistik, wodurch das BFS als Schweizer Hauptakteur in eine Konstellation mit der OECD trat (vgl. Kapitel 5.3). Auch die EDK setzte sich für bildungsstatistische Anliegen ein (vgl. BFS 1990b, S. 2) und war über die *Eidgenössische Kommission für Schulstatistik* bzw. spätere *Expertengruppe Allgemeine Bildungsfragen* in die Entwicklungen der internationalen Bildungsstatistik involviert. Im föderalistischen Bildungswesen der Schweiz konnte keine Bundesstelle in einen kantonalen Verantwortungsbereich eindringen, ohne dass den Kantonen Mitsprache und Entscheidungsmöglichkeiten eingeräumt wurden. Die EDK gewann in den 1990er Jahren als interkantonale Koordinationsinstanz immer mehr bildungspolitisches Gewicht (vgl. Lehmann 2013, S. 151ff.). Als Bildungsdaten im Zuge des NPM grössere politische Steuerungsrelevanz erhielten (vgl. Dubs 2005;

Hablützel et al. 1995), steckten das BFS und die EDK mit der Übereinkunft zur Zusammenarbeit (BFS und EDK 1993) ihre Handlungsbereiche – das BFS den statistischen, die EDK den politischen – ab.

PISA führte in den 2000er Jahren zu einer Loslösung des Diskurses vom bildungsstatistischen Kontext und damit vom BFS als Hauptakteur und wurde zu einer Koordinationsfrage zwischen Bund und Kantonen (vgl. Kapitel 7.1). Die mit PISA fortschreitende Internationalisierung und Politisierung im Bildungswesen gab der kantonalen Koordination, die bis dahin nicht geglückt war, einen neuen Anstoss. Durch das Zusammenspiel der *Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule* (HarmoS-Konkordat), dem neuen Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung und der Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen Bund und Kantonen positionierte sich die EDK als Hauptakteur im Gefüge mit dem Bund (vgl. Kapitel 7.6). Die EDK und das *Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation* (SBFI) gingen eine Konstellation mit der OECD ein (vgl. OECD 2014, S. 556, 2016a, S. 485; SBFI 2018b), die – wie in den 1960er Jahren – als Amalgamierung von Handlungsbereichen und Steuerungspraktiken betrachtet werden kann (vgl. Kussau und Brüsemeister 2007, S. 42f.). Nach mehreren Durchläufen blieb die Aussagekraft von PISA hinter den Erwartungen der Schweizer Akteure zurück und die Passung mit den bildungspolitischen Fragen in der Schweiz wurde teilweise in Frage gestellt. Ab 2009 galt die internationale Leistungsmessung lediglich als Baustein des gesamtschweizerischen Bildungsmonitorings, womit das Kernanliegen der EDK, die kantonale Koordination, in den Mittelpunkt des Diskurses gerückt war (vgl. EVD BBT 2010, S. 1). Mit dem Erlass nationaler Bildungsstandards und der Etablierung der *Überprüfung des Erreichens der Grundkompetenzen* (ÜGK) schwang sich die EDK zum bildungspolitischen Hauptakteur auf und setzte der Internationalisierung im Bildungsbereich den Fokus auf einen gesamtschweizerischen Bildungsraum entgegen. Insofern kann den Prozessen, die den Aufstieg der EDK begleiteten – Kantonalisierung, Interkantonalisierung und mit PISA Internationalisierung (vgl. Kapitel 2.1, S. 18ff.) –, als vierter Prozess eine Nationalisierung angefügt werden.

Dies führt zur Differenzierung der *These zur Wirkung von Umweltveränderungen* für die Schweizer Ebene:

These 1.2: Die EDK hat sich in eine Konstellation mit dem Bund begeben, in der sie sich als politisch handelnder Hauptakteur durchsetzen konnte und ein Gegengewicht zur Internationalisierung des Diskurses um Bildungsstandardisierung setzte.

Anpassung von Handlungslogik, Strukturen und Ressourcen durch Korporatismus und Zwischenposition der Akteure

Aus internationaler Sicht stellt Bildung ein traditionell nationales, aus nationaler Sicht ein traditionell föderalistisch geprägtes Thema dar, im Fall der Schweiz ein Thema der Kantone. Aus dem internationalen Entstehungskontext der OECD bzw. dem schweizerischen Entstehungskontext der EDK ergab sich, dass sich die OECD Bildung als ursprünglich nationales und die EDK Bildung als ursprünglich kantonales Thema aneignen mussten. Als korporative Akteure (vgl. Duschek et al. 2012; Schimank 2016, S. 329) setzen sich OECD und EDK aus den Einzelakteuren zusammen, die für Bildung traditionell zuständig sind: die OECD aus Nationalstaaten, die EDK aus Kantonen. Ihre Handlungslogiken werden von den Interessen der Einzelmitglieder beeinflusst, die auch widersprüchlich sein können (vgl. Preisendörfer 2016, S. 32) und sich dann in der Schweiz in einem „Multikantonalismus“ (Weisser 1997) und auf internationaler Seite analog in einem „Multinationalismus“ manifestieren. Aus dem Korporatismus der Akteure ergibt sich eine weitere Herausforderung: OECD und EDK befinden sich in steuerungspolitischen Positionen zwischen den traditionellen, mit bildungspolitischer Macht ausgestatteten Akteuren (vgl. Kapitel 3.1, S. 58f.). Im Vergleich zu den Nationalstaaten und den Kantonen besitzen sie weniger verbindliche „Verfügungsrechte“ (Kussau und Brüsemeister 2007, S. 33), zu denen Ressourcen und von Normen und Regeln geprägte Strukturen gehören (vgl. Altrichter und Heinrich 2007, S. 63ff.). Die OECD und die EDK konnten die Flexibilität ihrer Ressourcen und Strukturen nutzen, um diese so anzupassen, dass sie ihre Kompetenzen auf ihrer jeweiligen Zwischenebene der politischen Steuerung sichern konnten.

Dies wird zu folgender *These zur Wirkung des Akteurskontexts* verdichtet:

These 2: Ihr korporativer Aufbau aus Einzelakteuren und ihre Position auf Zwischenebenen der politischen Steuerung haben zu Anpassungen der Handlungslogiken, Strukturen und Ressourcen der OECD und der EDK geführt, die zu ihrer erfolgreichen Positionierung als Akteure im Bildungsbereich beitrugen.

Die Anpassungsleistungen zeigen sich bei der OECD in der Veränderung ihrer Ausrichtung, die sich zunächst auf die bildungs- und wirtschaftspolitischen Interessen eines ihrer Einzelmitglieder konzentrierte. Seit ihrer Gründung bis in die 1990er Jahre war die OECD stark von den Interessen der USA geprägt. Die grundlegende Handlungslogik der OECD ergab sich aus ihrem Selbstverständnis als Forum zum Austausch wirtschaftlich relevanter Informationen (vgl. OECD 1960, Article 3; OECD 2019a), was mit dem wirtschaftlichen Fokus der USA im Einklang stand. Der darauf aufbauende Zugang der OECD zum Thema Bildung war jedoch nicht gänzlich konsistent und unverrückbar (vgl. Altrichter und Heinrich 2007, S. 70f.; Kussau und Brüsemeister 2007, S. 33), sondern ambivalent und bis zu einem gewissen

Grad wandelbar (vgl. Papadopoulos 1994, S. 11ff.; Kapitel 8.2). Gescheiterte Versuche, Bildungsindikatoren zu erarbeiten und interne, grundsätzliche Kritik an Indikatoren hatten in den 1980er Jahren zum Widerwillen der OECD geführt, sich auf die Forderungen der USA einzulassen und diese Arbeit weiterzuführen (vgl. Henry 2001, S. 67; Martens 2007, S. 45ff.; Papadopoulos 1994, S. 189ff.). Die Entscheidung, sich dem Druck der USA dennoch zu beugen und Strukturen und Ressourcen auf die Indikatorenarbeit auszurichten, kann als Strategie der OECD interpretiert werden, die eigene Existenz als Organisation im Bildungsbereich zu sichern. Um als internationaler Akteur im Bildungswesen zu bestehen und keine Schwächung wie die UNESCO zu erfahren, ging die OECD mit dem Start von INES auf die Interessen der USA ein und ermöglichte ihnen mit der Leitung des *Network A*, ihren spezifischen Fokus auf Output im Projekt zu etablieren (vgl. Kapitel 5.2).

Als in den 1990er Jahren die Kritik an US-amerikanischen Leistungsmessungen innerhalb von INES stieg und die USA ihren bildungspolitischen Fokus von den OECD-Aktivitäten auf eigene, nationale Projekte verlegten, erweiterte die OECD in ihren Bildungsaktivitäten den Gestaltungsraum anderer Länder (vgl. Kapitel 6.2; Kapitel 7.2) und unterstellte ihre Handlungslogik einem modifizierten Bildungsbegriff (vgl. Kapitel 6.4; Kapitel 7.4; Kapitel 8.2). Sie veränderte die Strukturen ihrer Bildungsaktivitäten, richtete die Langzeitstrategie von PISA stärker politisch aus und schuf durch die Erweiterung ihrer Datenbasis und Themenangebote mit TALIS und PIAAC neue Ressourcen (vgl. Kapitel 7.2; Kapitel 7.6). Die OECD stellte sich darauf ein, dass in einem entstehenden multipolaren Weltsystem die Hegemonie der USA immer schwächer und die Stellung anderer Länder immer stärker werden würde (vgl. Fiszer et al. 2015; Knight 2014; McGuire und Smith 2008; Staack 2013). Ihre Anpassungsleistungen nach 2000 erscheinen als Offenhalten unterschiedlicher Entwicklungspfade, um diejenigen weiter zu verfolgen, die sich für ihre Existenz am erfolgversprechendsten herausstellen.

Dies führt zur Differenzierung der *These zur Wirkung des Akteurskontexts* für die internationale Ebene:

These 2.1: Die OECD hat ihre Handlungslogik, Strukturen und Ressourcen im Bildungsbereich so angepasst, dass sie sich unter der Hegemonie der USA zum internationalen Hauptakteur im Bildungsbereich entwickeln konnte und sich heute, im Übergang zu einem multipolaren System, unterschiedliche Entwicklungspfade offenhält.

Bei der EDK haben die Spannungsfelder der kantonalen Koordination und die Austarierung der Machtverhältnisse mit dem Bund zu Anpassungen ihrer Handlungslogik, Strukturen und Ressourcen geführt. Als korporativer Akteur ist die EDK herausgefordert, sowohl im Sinne der Einzelkantone als auch im Sinne der Gesamtheit der Kantone zu handeln. Ihre Handlungslogik gründet auf der Intention, eine gesamtschweizerische Bildungspolitik durch die Koordination der kantonalen Politiken zu fördern (vgl. EDK 03.03.2005). Das auf die Koordination gerichtete Schulkonkordat von 1970 konnte die EDK jedoch

nicht als Ressource einsetzen, da die Opposition einzelner Kantone zu einem unüberwindbaren Multikantonalismus führte (vgl. Martens und Jakobi 2014, S. 13; Weisser 1997). Die weitere Entwicklung des Schulkonkordats zeigt das Bestreben der EDK, einen interkantonalen Konsens zu erreichen und die kantonale Hoheit im obligatorischen Bildungswesen gegenüber dem Bund zu sichern. Gleichzeitig wird aber auch ein Abrücken von ihrer Handlungslogik darin deutlich, dass sie die kantonale Koordination durch den Bund abzustützen versuchte (vgl. Kapitel 5.3; Kapitel 6.3; Kapitel 7.3). Während die EDK in den 1990er Jahren noch eine Einflussnahme des Bundes auf die interkantonale Zusammenarbeit im obligatorischen Bildungsbereich abgelehnt hatte (vgl. GS EDK 2001c), suchte sie in den 2000er Jahren die Zusammenarbeit, um einer gesamtschweizerischen Bildungspolitik näher zu kommen. Sie verknüpfte die neue Austarierung der Machtverhältnisse zwischen Bund und Kantonen in den Bildungsartikeln der Bundesverfassung mit der von ihr angestrebten Weiterentwicklung des Schulkonkordats (vgl. ebd.). In den Bildungsartikeln wurde die Bundeskompetenz zwar auf die obligatorische Schule ausgeweitet, allerdings wurde sie nach Wunsch der EDK als subsidiäre Kompetenz festgeschrieben (vgl. BV 18.04.1999 (Stand am 23.09.2018), Art. 62, Abs. 4). Indem die Bundesverfassung der kantonalen Koordination Rückhalt gab, wurde sie neben dem erneuertem Konkordat zur Ressource der EDK und legitimierte sie als interkantonale Koordinationsbehörde (vgl. EDK 2017; vgl. Kussau und Brüsemeister 2007, S. 31).

Gleichzeitig passte die EDK ihre Strukturen und Ressourcen durch das Projekt „EDK 20XX“ und den Aufbau eines Bildungsmonitorings in der Schweiz an (vgl. Kapitel 6.3; Kapitel 7.3). Sie band den international und statistisch geprägten Diskurs um Bildungsstandardisierung, der bis dahin vom BFS als Hauptakteur angeführt wurde, in den Diskurs um ein gesamtschweizerisches Bildungsmonitoring ein. Das Bildungsmonitoring unterstellte die EDK ihrer auf kantonale Kooperation und Harmonisierung ausgerichteten Handlungslogik. Mit den Bestandteilen des Bildungsmonitorings – den nationalen Bildungszielen, der ÜGK und den aus dem Monitoring gewonnenen Daten – erweiterte die EDK ihre Ressourcen und positionierte sich erfolgreich als interkantonale Koordinationsinstanz. Anstatt auf internationaler Ebene suchte die EDK auf schweizerischer Ebene nach Antworten auf die Herausforderungen im Bildungsbereich, ähnlich den USA ab Ende der 1990er Jahre. Aber auch der Bund sicherte seine Kompetenzen, einerseits durch die Bundesverfassung und andererseits durch die Etablierung des SBFI als Partner der EDK im Bildungsmonitoring sowie der SKBF als Schnittstelle zwischen Bund und Kantonen. EDK und Bund verpflichteten sich mit der Bundesverfassung der Koordination der kantonalen obligatorischen Bildungswesen. Dabei erfordert die subsidiäre Kompetenzverteilung kontinuierliche Aushandlungen darüber, ob die Pflicht über die Kompetenzen der EDK angemessen erfüllt ist oder ob der Bund aufgefordert ist, seine Kompetenzen einzusetzen (vgl. Kapitel 8.3, S. 204ff.).

Dies führt zur Differenzierung der *These zur Wirkung der Akteurskontexte* für die Schweizer Ebene:

These 2.2: Die EDK hat ihre Handlungslogik, Strukturen und Ressourcen so angepasst, dass sie sich im Diskurs um Bildungsstandardisierung gegenüber dem BFS als interkantonaler Hauptakteur durchsetzen konnte, jedoch verbleibt sie mit dem Bund in einem kontinuierlichen Aushandlungsmodus über den Einsatz von Kompetenzen.

8.2 Entstehung, Transfer, Transformation und Zurückweisung eines globalen Modells von Bildung

Die „Wissensformierungen“ (Wrana et al. 2014, S. 227) der internationalen und der Schweizer Akteure basieren auf internationalen und schweizerischen Diskussionen um Bildung und stehen durch ein globales Modell von Bildung im Zusammenhang. Die Wissensformierungen der OECD sind von dem Wirtschaftsaufschwung und der Bildungsexpansion ihrer Gründungszeit in den 1960er Jahren geprägt. Als eine zur Wirtschaftsförderung aufgebaute Organisation kennzeichnet die OECD ein funktional-pragmatisches Bildungsverständnis, dem eine Humankapitalsicht auf Bildung zugrunde liegt. Gestützt auf dieses Bildungsverständnis machte sie in den 1980er Jahren auf Anregung der USA ein Kontext-Input-Prozess-Output-Modell zum theoretischen Fundament des Bildungsindikatorenprojekts INES (vgl. Kapitel 5.4). Über nationale statistische Erhebungen, die für die Datensammlungen von INES nötig waren, begann eine globale Verbreitung des Kontext-Input-Prozess-Output-Modells.

Über das BFS-Projekt CHINES fand ein Transfer dieses globalen Modells in die Schweiz statt (vgl. Kapitel 5.5). Durch die Weiterführung des Modells in PISA und in PISA CH, der Schweizer Umsetzung von PISA, wurde der Transfer fortgesetzt (vgl. Kapitel 6.5). Beim Aufbau des gesamtschweizerischen Bildungsmonitorings in den 2000er Jahren entfernten sich die Wissensformierungen in der Schweiz vom globalen Modell. Das funktional-pragmatische Bildungsverständnis zeigt sich zwar weiterhin im idealtypischen Kreislauf von Datensammlung, Evaluation und Steuerungsentscheiden, aber mit eigenen theoretischen Arbeiten, nationalen Standards und dem eigenen Leistungsmessungsinstrument ÜGK manifestierten die Schweizer Akteure auch spezifisch schweizerische Wissensformierungen (vgl. Kapitel 7.5).

Der Zusammenhang der Wissensformierungen auf internationaler und auf Schweizer Ebene kann durch zwei Entwicklungen erklärt werden: Zunächst entstand auf internationaler Ebene ein globales Modell von Bildung, das in die Schweiz transferiert wurde. Anschliessend wurde das globale Modell in der Schweiz transformiert und teilweise zurückgewiesen.

Im Folgenden werden die *Entstehung und der Transfer* sowie die *Transformation und die Zurückweisung* eines globalen Modells von Bildung mit Beispielen aus der Diskursrekonstruktion (vgl. Kapitel 5-7) belegt. Die *Entstehung und der Transfer* eines globalen Modells werden zu einer These zusammengefasst, die für die internationale und Schweizer Ebene in zwei weitere Thesen differenziert wird. Die *Transformation und die Zurückweisung* eines globalen Modells werden zu einer These auf der Schweizer Ebene zusammengefasst.

Entstehung eines globalen Modells von Bildung und sein Transfer in die Schweiz

Mit der Entwicklung von IOs zur neuen Arena der politischen Aushandlung von Bildungsthemen (vgl. Martens et al. 2007) öffnete sich ein Diskussionsraum, der im Sinne der World-Polity-Theorie als globale Ebene der sozialen Realität verstanden werden kann (vgl. Meyer et al. 2005, S. 91; Meyer und Ramirez 2005). In diesem Diskussionsraum entstand aus dem spezifischen Bildungsverständnis der OECD ein globales Modell von Bildung. Grundlage dieses Modells war die Humankapitaltheorie, welche die OECD als wirtschaftlich ausgerichtete Organisation hinter ihr funktional-pragmatisch ausgerichtetes Bildungsverständnis stellte. Die in den 1960er Jahren entwickelte Theorie stellte der OECD wesentliche Konzepte wie Bildungsinvestition, Effektivität und Output zur Verfügung (vgl. Becker 1964; Schultz 1961, 1963; Streckeisen 2014, S. 198ff.), die sie INES und PISA zugrunde legte. Mehrere Aktivitäten der OECD beförderten, dass sich ihr Bildungsverständnis zu einem globalen Modell entwickelte: der Einbezug einer steigenden Anzahl von Ländern in die Erhebungen und in die Arbeit an Erhebungsinstrumenten, die Verbreitung einer bestimmten Datenerhebungspraxis, zunächst in den nationalen Bildungsstatistiken und später auch durch die national organisierten PISA-Leistungsmessungen, sowie die Verbreitung bestimmter Informationen über die Publikationen zu INES und zu PISA (vgl. Kapitel 7.4). Die Schweiz war seit dem Beginn von INES an den internationalen Arbeiten beteiligt. Ab der zweiten Projektphase trat das BFS als Hauptakteur hervor, da INES und die Entwicklung von PISA in einem bildungsstatistischen Kontext standen (vgl. Kapitel 5.5). Das BFS übertrug die internationalen Arbeiten mit CHINES und PISA CH auf die Schweizer Ebene und übernahm dabei die Datenerhebungs- und Informationsverbreitungspraxis der OECD. Das globale Modell konnte in der Schweiz Fuss fassen, weil dort unterschiedliche Stränge der Erziehungswissenschaft nebeneinander existierten und Raum für die international geprägte Auffassung von Bildung liessen (vgl. Kapitel 2.2, S. 29ff.). Der mit INES und PISA ins Zentrum rückende empirisch-analytische Ansatz konnte sich in der Schweiz in verwaltungsnahen bildungsplanerischen und statistischen Stellen entfalten (vgl. Kapitel 2.3, S. 42ff.).

Dies wird zu folgender *These zur Entstehung und zum Transfer eines globalen Modells von Bildung* verdichtet:

These 3: Die OECD hat ein funktional-pragmatisches Bildungsverständnis entwickelt, das als Grundlage von INES und PISA zu einem globalen Modell wurde und vom BFS in die Schweiz transferiert werden konnte, da der Diskurs um Bildungsstandardisierung in einem statistischen Kontext stand.

Das globale Modell, das die OECD ab den 1990er Jahren etablierte, erwies sich weniger homogen und unveränderlich als die von der World-Polity-Theorie postulierten global standardisierten Vorstellungen von Bildung (vgl. Meyer und Ramirez 2005, Kapitel 8.1). Die Humankapitaltheorie, auf der das Modell der OECD gründete, und ihre Umsetzung in ein Kontext-Input-Prozess-Output-Modell stellen zwar eine Konstante im internationalen Bildungsverständnis dar, jedoch wird in den theoretischen Diskussionen in INES auch das Bestreben deutlich, Bildung wissenschaftlich umfassend zu konzeptualisieren, aus möglichst vielen Perspektiven erfassbar zu machen und dabei sowohl quantitative als auch qualitative Aspekte zu integrieren (vgl. Kapitel 5.4).

Hinter der Verwendung der Humankapitaltheorie zeigt sich nicht nur uneingeschränkte Befürwortung, sondern auch das Kalkül der OECD, äusseren und inneren Druck auf ihre Bildungsaktivitäten abzuwenden. Einerseits stand die OECD unter Druck, sich als Akteur im Bildungswesen im internationalen Raum zu bewähren, nachdem sich die USA aus der UNESCO zurückgezogen hatten und ihre bildungspolitischen Absichten nun über die OECD realisieren wollten. Die OECD richtete ihre theoretischen Grundlagen an den Vorstellungen der USA aus, die von der Humankapitaltheorie und dem US-amerikanischen „educational measurement“ geprägt waren (vgl. OECD CERI CD 1988a; OECD ED 1987a). Damit setzte sich eine quantitative Richtung des globalen Modells durch, hinter der wirtschaftliches Wettbewerbsdenken und der Wunsch nach internationaler Vergleichbarkeit standen (vgl. Papadopoulos 1994, S. 189ff.) – eine Richtung, die innerhalb der OECD immer wieder kontrovers diskutiert wurde (vgl. ebd., S. 11ff.). Andererseits war die Humankapitaltheorie für die im Bildungsbereich tätigen Organe der OECD eine Möglichkeit, sich in der Organisation Geltung zu verschaffen. Sie etablierten die Humankapitaltheorie als „Mainstream“ (Valiente 2014, S. 41) innerhalb der OECD und setzten damit gleichzeitig ein Alleinstellungsmerkmal der IO fest. Der OECD war es in ihren Erhebungen zum Output von Bildung wichtig, sich gegenüber anderen Organisationen wie der *International Association for the Evaluation of Educational Achievement* (IEA) und dem *Educational Testing Service* (ETS) abzugrenzen (vgl. OECD DEELSA PISA BPC 1998g, S. 7f.; o. V. 1992, S. 1) und sich auf die Einzigartigkeit der eigenen Erhebungen berufen zu können (vgl. OECD 2010e, S. 18).

Das globale Modell der OECD gab neben der US-amerikanisch geprägten Humankapitaltheorie auch anderen Einflüssen Raum. Dem von der OECD entwickelten Bildungsverständnis war von Beginn an ein „theoretische[r] Eklektizismus“ (Valiente 2014, S. 44) inhärent und das darauf gründende Modell von Bildung war offen für Modifikationen und Weiterentwicklungen. Bereits in der Konzeptphase von INES wurden während der Erarbeitung des Kontext-Input-Prozess-Output-Modells zahlreiche wissenschaftliche Arbeiten unterschiedlicher Länder begutachtet (vgl. OECD CERI 1989). Die Weiterentwicklung des Modells zum Literacy-Konzept für die Outputmessung in den 1990er Jahren wurde begleitet und beeinflusst von Arbeiten der Schweiz an *Cross-Curricular Competencies* (CCC) und von Norwegen und Schweden an *Goal Orientation and Attainment in Learning Systems* (GOALS) sowie von der Ausweitung des Literacy-Konzepts durch den *Australian Council for Educational Research* (ACER) (vgl. Kapitel 6.4). Nach dem ersten Durchlauf der drei PISA-Erhebungsschwerpunkte öffnete die OECD die Strukturen ihrer Bildungsaktivitäten für die potentielle Mitsprache aller Länder (Kapitel 7.1; Kapitel 7.6), erweiterte das Literacy- um das Skills-Konzept (vgl. Kapitel 7.4) und versuchte, durch die Ausschreibung zur Durchführung von PISA konzeptuelle Änderungen zu fördern (OECD EDU PISA GB 2008). Auch die neuen Erhebungen TALIS und PIAAC stellen Modifikationen des Bildungsverständnisses der OECD dar.

Dies führt zur Differenzierung der *These zur Entstehung und zum Transfer eines globalen Modells von Bildung* für die internationale Ebene:

These 3.1: Das von der OECD etablierte globale Modell von Bildung kennzeichnet einen fixen Kern, der durch äusseren und inneren Druck auf die Bildungsaktivitäten der OECD aufrechterhalten wird, gleichzeitig ist es für Veränderungen und Weiterentwicklungen durch die OECD und durch Impulse verschiedener Länder offen.

Das Interesse der Schweiz an einer Mitarbeit in INES und der „Diffusion“ (BFS 1988b) auf die Schweizer Ebene manifestierte sich in der *Koordinationsgruppe Bildungsindikatoren Schweiz-OECD* (vgl. Kapitel 5.1). Für das Interesse dürfte nicht nur die Möglichkeit des Transfers, sondern auch die Aussicht auf Mitbestimmung eine Rolle gespielt haben. Bei der Entwicklung eines Modells von Bildung innerhalb von INES setzte sich die Schweiz im Projekt CCC für die Berücksichtigung ihrer Vorstellungen von fächerübergreifenden Kompetenzen ein (vgl. BFS 1997b; Trier 1993). Dieser Aspekt fand später Eingang in die PISA-Studie und wurde somit Teil des globalen Modells von Bildung (vgl. BFS 1997c, S. 10; OECD DEELSA PISA BPC 1998f, S. 3f.; o. V. 1997b, S. 2f.). Es ist anzunehmen, dass diese Ausrichtung auf die Vorstellungen der Schweizer Akteure den Transfer des Modells in die Schweiz begünstigt hat.

Als sich die Schweiz mit ihrer Mitarbeit in INES Ende der 1980er Jahre an dem internationalen Diskurs um Bildungsstandardisierung zu beteiligen begann, hatten sich die unterschiedlichen erziehungswissenschaftlichen Richtungen im deutschsprachigen Raum mit der Divergenz ihrer Bildungsbegriffe

abgefunden (vgl. Hoffmann 1991, S. 111ff.; Kapitel 2.2). Die empirische Pädagogik, die sich innerhalb der Erziehungswissenschaft zu etablieren begann, stützte das INES zugrunde liegende Bildungsverständnis. Der Transfer in die Schweiz wurde von verwaltungsnahen Institutionen befördert, die Bildungsstatistik, -dokumentation und -planung mit empirischem Material betrieben (vgl. Criblez 2012, S. 122f.; Gretler 2000, S. 116). Die Delegierten in den INES-Networks wurden vom BFS, der *Schweizerischen Dokumentationsstelle für Schul- und Bildungsfragen* (CESDOC), der *Pädagogischen Abteilung* (PA) der Zürcher Erziehungsdirektion, dem *Service de la recherche sociologique* (SRS) und der Université de Genève entsandt und standen als Koordinationsgruppe unter Leitung des BFS (vgl. Kapitel 5.1). Das Projekt CCC wurde vom Delegierten der PA initiiert und stellte somit eine direkte Verbindung zu einer Bildungsplanungsstelle her. Möglicherweise sahen die Schweizer Akteure in der internationalen Beteiligung auch eine Möglichkeit, die Latenzphase der 1980er Jahre zu überwinden und die Institutionen des Bildungswesens, die Schulreform und die Schultheorie aus der Krise zu führen (vgl. Criblez 2007, S. 206, 2012, S. 124; Rolff 1988).

Unter der Federführung des BFS fand ein Transfer von INES in CHINES statt, in dem das globale Modell mit seiner Betonung von Humankapital, Qualitäts- und Effizienzsteigerung (vgl. BFS 1990b, S. 4; OECD CERI CD 1988a, 1991) sowie die internationalen Bildungsindikatoren übernommen wurden. Analog zu „Education at a Glance“ wurden im Rahmen von CHINES die „Bildungsindikatoren Schweiz“ publiziert (vgl. Kapitel 5.5). Auch in dem vom BFS geleiteten PISA CH fand ein Transfer von Organisationswissen und analytisch-methodischem Wissen statt, das auf internationaler Ebene generiert worden war (vgl. BFS 1998e, S. 2; Moser et al. 1998). Dass das BFS in der „Gesamtkonzeption Kompetenzmessung“ (BFS 1997c) eine Zusammenführung des transferierten Wissens aus PISA, CCC, *Definition and Selection of Competencies* (DeSeCo) und dem in der Schweiz durchgeführten *International Life Skills Survey* (ILSS) anstrebte, unterstreicht die Relevanz, die diesem Wissensbestand beigemessen wurde (vgl. Kapitel 6.5).

Dies führt zur Differenzierung der *These zur Entstehung und zum Transfer eines globalen Modells von Bildung* für die Schweizer Ebene:

These 3.2: Das globale Modell von Bildung wurde in die Schweiz transferiert, weil es die Schweizer Akteure in Ansätzen mitgestalten konnten und es mit dem Bildungsverständnis der verwaltungsnahen Institutionen kompatibel war, die den Diskurs um Bildungsstandardisierung in der Schweiz vorantrieben.

Transformation und Zurückweisung des globalen Modells in der Schweiz

In der Schweiz wurde der Mehrwert des Wissenstransfers, der durch die Mitarbeit in INES entstand, auch darin gesehen, eigene Fragestellungen und Interessen im Bildungsbereich zu verfolgen. Dass man internationale Vorstellungen und Praktiken dabei nicht unhinterfragt übernehmen wollte, zeigt die Distanz, die die Schweiz als „kritische Stimme“ (BFS 1989d) in INES von Anfang an aufgebaut hatte (vgl. Kapitel 5.5). Die Schweizer Akteure zielten mit der Beteiligung am internationalen Projekt auch darauf ab, die Bildungsstatistik in der Schweiz zu modernisieren und neu auszurichten (vgl. BFS 1989d). Die Reflektion der eigenen Datenproduktionspraxis ist ein Zeichen dafür, dass die internationalen Vorstellungen und Praktiken auf das selbstreferentielle soziale System der verwaltungsnahen Bildungsforschung und -statistik in der Schweiz trafen, in dem sie an den dortigen Denkweisen und dem dortigen Wertesystem gespiegelt und nach den schweizspezifischen Bedürfnissen „re-arrangiert“ wurden (vgl. Schriewer 2003). Der Wunsch nach der Neuausrichtung der Datenproduktion kann als Teil der Strategie zur Überwindung der Latenzphase der Schweizer Bildungsexpansion (vgl. Criblez 2012, S. 124) sowie als Reaktion auf die internationale Kritik an der Schweizer Bildungsstatistik (vgl. Jost 2016) betrachtet werden (vgl. Kapitel 5.3; Kapitel 5.5). Die Umsetzung eigener Interessen zeigte sich in CHINES darin, dass man neben der Erhebung international vergleichbarer auch auf spezifisch schweizerische Kennziffern Wert legte (vgl. BFS 1992b).

Parallel zu CHINES und PISA CH fanden Arbeiten im Schweizer Bildungswesen statt, die auf die internationalen Entwicklungen Bezug nahmen, jedoch nicht an internationale Projektstrukturen gekoppelt waren (vgl. Kapitel 5.5; Kapitel 6.5). Grundlagen für die Bezugnahme waren der Wissenstransfer, der Aufbau von Expertise und die Schärfung der Schweizer Positionen durch Projekte wie CCC und DeSeCo, die innerhalb von INES durchgeführt wurden. Ende der 1980er Jahre wurde die gestiegene Sensibilität für die fortschreitende Internationalisierung im Bildungswesen im Projekt „Bildung in der Schweiz von morgen“ (BICHMO) sichtbar, das sich mit der Ausrichtung von Basiskompetenzen, Bildungsinhalten, Lehrplänen und Lehrmitteln „auf die Welt von morgen“ (EDK 1987; Zbinden und EDK 1990) beschäftigte. In den 1990er Jahren wurden innerhalb des Nationalen Forschungsprogramms „Wirksamkeit unserer Bildungssysteme“ (NFP 33) Erkenntnisse aus den Bildungsaktivitäten der OECD genutzt. Mit der Grundsatzdiskussion über das Gesamtsystem Schule sowie über Kompetenzen und deren Messbarkeit ging man im Programm aber deutlich über die internationalen Anliegen hinaus (vgl. o. V. 1990b; SNF 2018). Daneben führten die internationalen Entwicklungen zu neuen Impulsen in bereits länger währenden Auseinandersetzungen im Bildungswesen. So diskutierten die Schweizer Akteure Ende der 1990er Jahre im Wissen um die beginnende internationale Kompetenzmessung die Reform der *Pädagogischen Rekrutenprüfung* (PRP) als nationale Ergänzung zu PISA (vgl. BFS 1996c). Anfang der 2000er Jahre wurden die „Treffpunkte“ als Grundlage für die Entwicklung nationaler Leistungsstandards in

Betracht gezogen, die als Ergänzung (vgl. Buschor 2001a) oder als Alternative (vgl. Künzli 2006) internationaler Standards Teil eines schweizerischen Bildungsmonitorings sein sollten.

Diese von den internationalen Arbeiten inspirierten, jedoch entkoppelten Entwicklungen im Schweizer Bildungswesen können nicht als „Entkoppelungen“ (Koch 2009, S. 120f.) im Sinne der blossen Anpassung formaler Strukturen und dem Beibehalten der Vollzugsebene bezeichnet werden. Gerade umgekehrt wurde anstelle formaler Strukturen eher der Vollzug tatsächlicher Aktivitäten angepasst. Ebenso wenig können die Entwicklungen als Kombination widersprüchlicher internationaler und nationaler Prinzipien gelten (vgl. Meyer et al. 2005, S. 99ff.), da diejenigen internationalen Prinzipien übernommen wurden, die mit schweizerischen Prinzipien kompatibel waren. Vielmehr sind in diesen Entwicklungen adaptive Mechanismen der Rezeption und Transformation erkennbar (vgl. Schriewer 2003, S. 280), die sich „als innovative Antworten auf Internationalisierungstendenzen und Globalisierungsdruck“ (Adick 2009, S. 274) verstehen lassen. Das hinter diesen Projekten liegende Bildungsverständnis pendelt zwischen einem „kritischen Import“ (ebd.) des globalen Modells und einer blossen semantischen Konstruktion anstelle einer objektiv stattfindenden Internationalisierung (vgl. Schriewer 2003, S. 277), die den Arbeiten grössere Legitimität und Schubkraft verschaffte. Indem man die Projekte ins Licht der internationalen Leistungsmessung stellte – und sei es auch nur durch die entsprechende Wortwahl –, wurde ihnen neue Aufmerksamkeit zuteil, die ihre Chance auf Weiterführung erhöhen sollte.

Mit der ab den 2000er Jahren fortschreitenden Politisierung und Internationalisierung des Diskurses um Bildungsstandardisierung und der Ablösung des Diskurses vom statistischen und internationalen Kontext (vgl. Kapitel 8.1, S. 186) vergrösserte sich in der Schweiz die Distanz zum globalen Modell von Bildung. Die OECD hatte durch nationale Optionen in PISA eine Brücke geschaffen, über die die Länder eigene Informationsinteressen verfolgen konnten. Der Schweiz bot sich mit der nationalen Option „PISA kantonal“ ein Anknüpfungspunkt an die Überprüfung nationaler Bildungsziele mit einem in der Schweiz entwickelten Instrument an (vgl. Kapitel 7.5). Die internationale PISA-Erhebung wurde ab 2009 zum Baustein des gesamtschweizerischen Bildungsmonitorings und damit der Deutungshoheit eines in der Schweiz definierten Bezugssystems unterstellt. Dies kann als Zurückweisung des globalen Modells (vgl. Schriewer 2003, S. 273) interpretiert werden. In der Schweiz entschied man sich beim Aufbau des Bildungsmonitorings für die von Eckhard Klieme repräsentierte Position zur Entwicklung von Bildungsstandards und Kompetenzmodellen (vgl. Klieme et al. 2003). Während sich das globale Modell der OECD auf die Humankapitaltheorie stützte, wurde in der Schweiz mit der Verwendung des Kompetenzkonzepts zumindest semantisch von der Humankapitaltheorie Abstand genommen. Die stark polarisierende Theorie war nicht mit den traditionellen Richtungen der deutschsprachigen Erziehungswissenschaft vereinbar, wodurch sie zur Etablierung des Bildungsmonitorings ungeeignet war.

Hingegen bot der Zugang über das bisher unbelastete Kompetenzkonzept eine fruchtbaren Boden für die Auseinandersetzungen der unterschiedlichen erziehungswissenschaftlichen Disziplinen (vgl. Kapitel 2.2, S. 29ff.). Hinter der Abgrenzungssemantik verbindet die funktional-pragmatischen Sicht auf Bildung jedoch die beiden Zugänge.

Dies wird zu folgender *These zur Transformation und Zurückweisung des globalen Modells von Bildung* auf Schweizer Ebene verdichtet:

These 4: In der Schweiz hat ein kritischer Import des globalen Modells von Bildung stattgefunden, der von Transformationen und semantischen Konstruktionen gekennzeichnet ist und sich im gesamtschweizerischen Bildungsmonitoring zu einer teilweisen Zurückweisung gewandelt hat.

8.3 Sicherung der Steuerungsmacht durch Bildungsmonitoring

Als Akteure, die sich im bildungspolitischen Mehrebenensystem in Zwischenpositionen befinden, entwickelten die OECD und die EDK Instrumente der „soft governance“ (Bieber 2016; Martens 2014), um bildungspolitische Macht ausüben zu können. Ende der 1980er Jahre erlangte die OECD durch die Bildungsindikatoren und die dazugehörigen Publikationen Macht über die Genese, Deutung und Verbreitung von international vergleichenden Informationen im Bildungsbereich (vgl. Kapitel 5.6). Auf Seiten der EDK konnte das Schulkonkordat als ihr potentiell stärkstes Instrument der Soft Governance seine Wirkungskraft damals zwar nicht entfalten. Jedoch verlieh der kooperative Föderalismus, der auf dem grundsätzlichen Koordinationswillen der Kantone beruht, der EDK dennoch Legitimation, als Koordinationsinstanz in das Bildungswesen einzugreifen (vgl. Kapitel 6.6). In den 2000er Jahren, im Zuge des NPM, machte die OECD mit PISA den Output zum Hebel der Steuerung und integrierte die Outputmessung in einen Bildungsmonitoringprozess. Im Bildungsmonitoring versuchte sie, ihre Steuerungsmacht vor allem durch politische Einschätzungen auszuüben, die sie an die Teilnehmerländer als Grundlage nationaler Evidence-based Policies im Bildungsbereich abgab. In der Schweiz wurde durch die internationalen Impulse der Aufbau eines gesamtschweizerischen Bildungsmonitorings vorangetrieben, in dessen Rahmen die EDK ihre Steuerungsansprüche geltend machte (vgl. Kapitel 6.6; Kapitel 7.6).

Zu der Frage, warum Bildungsmonitoring für die OECD und die EDK ein mögliches Mittel zur Sicherung ihrer Steuerungsmacht darstellt, können zwei Erklärungen angeführt werden: Zum einen hoffen die Akteure, dass sie Bildungsmonitoring auf internationaler bzw. Schweizer Ebene als Instrumentarium der Soft Governance einsetzen können. Zum anderen bietet sich für die EDK mit dem Bildungsmonitoring eine Möglichkeit, den von ihr angestrebten kooperativen Föderalismus im Bildungswesen zu sichern.

Im Folgenden werden der Einsatz von Bildungsmonitoring als *Instrumentarium der Soft Governance* und als *Mittel zur Sicherung des kooperativen Föderalismus* mit Beispielen aus der Diskursrekonstruktion (vgl. Kapitel 5-7) belegt. Der Einsatz als *Instrumentarium der Soft Governance* wird zu einer These zusammengefasst, die für die internationale und die Schweizer Ebene in zwei weitere Thesen differenziert wird. Der Einsatz als *Mittel zur Sicherung des kooperativen Föderalismus* wird zu einer These auf der Schweizer Ebene zusammengefasst.

Bildungsmonitoring als Instrumentarium der Soft Governance

OECD und EDK haben ihre Soft Governance-Instrumente seit Ende der 1980er Jahre verändert, um ihre Bildungspolitik auf die Ebene der sie konstituierenden Länder bzw. Kantone zu transferieren und ihre Machtstellung im bildungspolitischen Mehrebenensystem zu sichern (vgl. Kapitel 5.6; Kapitel 6.6; Kapitel 7.6). Durch den Politiktransfer wurden Einigungs- und Vereinheitlichungsprozesse in den Ländern bzw. Kantonen in Gang gesetzt (vgl. Martens und Jakobi 2014, S. 14), die für die Stabilität der OECD und der EDK als korporative Akteure wichtig sind (vgl. Duschek et al. 2012; Schimank 2016, S. 329).

Die OECD baute mit PISA ein internationales Bildungsmonitoring auf, das die von ihr entwickelten Soft Governance-Mechanismen „data generation“, „policy evaluation“ und „idea production“ (Martens und Jakobi 2014, S. 9ff.) vereinte und auf Länderebene transferierte (vgl. Kapitel 6.6): Mit den in PISA generierten Daten setzte die OECD Normen zur Beurteilung nationaler Bildungsleistungen und mit ihren politischen Einschätzungen, den „policy implications“ (OECD EDU PISA GB 2006, S. 3), ermöglichte sie den Ländern die Evaluation ihrer bildungspolitischen Agenda. Mit thematischen Erweiterungen von PISA (vgl. OECD 2009, 2013) und mit TALIS und PIAAC vergrösserte sie ihre Datenbasis und brachte neue Impulse in den bildungspolitischen Diskurs. Der Transfer auf Länderebene zeigt sich im Nachgang von PISA in der Entwicklung nationalspezifischer Bildungsziele, curricularer Standards und Leistungserhebungen in den Teilnehmerländern (vgl. Breakspear 2012). In der Schweiz gab PISA im Sinne der „idea production“ den Anstoss zu einem gesamtschweizerischen Bildungsmonitoring (vgl. Kapitel 6.5; Kapitel 6.6). Dabei trugen sprachregionale Kooperationsstrukturen während des Aufbaus der einzelnen Elemente des Monitorings zum Konsens der Kantone bei. Durch ihre Hoheit über die ÜGK-Daten verfügt die EDK über Soft Governance mittels „data generation“ und durch die politischen Erklärungen, die sie gemeinsam mit dem Bund abgibt, über Soft Governance mittels „policy evaluation“ (vgl. Kapitel 7.6). Die Politikevaluation wird durch die Massgabe, dass die Beurteilung der Systemqualität bei den Kantonen liegt (vgl. SKBF 2010, S. 12), gleichzeitig auf die kantonale Ebene transferiert. Die Kantone erhalten mit den ÜGK-Daten und den dazugehörigen politischen Erklärungen Instrumente, die es ihnen ermöglichen sollen, die Qualität ihrer Bildungssysteme einzuschätzen. Mit der Übertragung auf die

Kantonebene wäre das Bildungsmonitoring als Instrument dort angekommen, wo es im föderalistischen Bildungssystem der Schweiz sein grösstes Wirkungspotential entfalten kann.

Dies wird zu folgender *These zum Einsatz von Bildungsmonitoring als Instrumentarium der Soft Governance* verdichtet:

These 5: Die OECD hat mit dem internationalen Bildungsmonitoring als Instrumentarium der Soft Governance einen Politiktransfer auf Länderebene erzielt, der sich in der Schweiz im gesamtschweizerischen Bildungsmonitoring zeigt und sich zukünftig auf Kantonebene fortsetzen soll.

Der Erfolg der OECD als bildungspolitischer Akteur im internationalen Raum beruht auf ihrer Fähigkeit, ihre Soft Governance-Instrumente an veränderte Rahmenbedingungen anzupassen (vgl. Martens und Jakobi 2014). Obwohl die Verbindung mit wirtschaftlichen Anliegen eine Konstante ihrer Bildungsaktivitäten darstellt, lässt die Konvention der OECD grossen Spielraum für diese Aktivitäten. Die Flexibilität, die ihr diese Offenheit ermöglichte, zeigte sie bereits in den 1970er Jahren in der Ausrichtung ihres Bildungsverständnisses auf die damaligen sozialpolitischen Herausforderungen (vgl. Kapitel 2.2, S. 35ff.).

Die Position der OECD als Akteur im Bildungsbereich war in den 1980er Jahren von den USA beeinflusst. Die Initiative zum Bildungsindikatorenprojekt INES, das der OECD schliesslich zum Aufstieg zum internationalen Hauptakteur im Bildungsbereich verhalf, kam von den USA, die „educational measurement“ als bildungspolitisches Steuerungsmittel bereits auf nationaler Ebene einsetzten (vgl. Kapitel 2.3, S. 48ff.). Mit dem Projektstart und der Publikation der ersten Bildungsindikatoren Anfang der 1990er Jahre erkannten auch andere Länder das politische Steuerungspotential der Bildungsindikatoren (vgl. OECD CERI CD 1993, S. 4). Die OECD war als korporativer Akteur auf die Unterstützung ihrer Einzelmitglieder angewiesen und richtete ihre Soft Governance-Instrumente in INES gemäss den Bedürfnissen der Länder auf die Generierung politischer Steuerungsinformationen aus. Mit dieser Politisierung ging eine Erweiterung der rein operativen INES-Projektleitung durch das CERI um die politisch-strategische Steuerung durch das ED einher (vgl. Kapitel 5.6.; Kapitel 6.6).

Waren die Rahmenbedingungen für die Soft Governance der OECD bis Ende der 1990er Jahre noch von der Initiative der USA geprägt, trat nach der Publikation der ersten PISA-Ergebnisse eine wesentliche Veränderung ein: Durch den Rückzug der USA auf ihr nationales „educational measurement“ schwand ihr Einfluss auf die Bildungsaktivitäten der OECD, was anderen Ländern mehr bildungspolitische Mitsprache und Gestaltungsmöglichkeiten eröffnete (vgl. Kapitel 6.2). In dem entstehenden multipolaren System (vgl. Fiszer et al. 2015; McGuire und Smith 2008; Staack 2013) konnte die OECD nicht mehr auf

den bisherigen Einfluss der USA zurückgreifen. Daher richtete sie die Strukturen und die thematische Bandbreite ihrer Datensammlungen auf eine potentielle Beteiligung aller Länder aus und stärkte durch eine nochmalige Veränderung der INES-Projektleitung die explizite politische Ausrichtung ihres Bildungsmonitorings und die Verbindung zu den Ländern (vgl. Kapitel 7.1). Mit diesen Veränderungen ihrer Soft Governance-Instrumente spürte sie den Konsens ihrer Einzelmitglieder bzw. möglicher weiterer Mitglieder vor. In einem multipolaren System muss die OECD ihre Steuerungsmacht als Akteur auf internationaler Ebene im Vergleich zu den Anfängen von INES in einem diffuseren Umfeld sichern. Durch die unterschiedlichen Szenarien, auf die sich das System zubewegen könnte, und die unterschiedlichen Bedürfnisse der Länder, muss sie die Instrumente ihrer Machtausübung adaptiv halten.

Dies führt zur Differenzierung der *These zum Einsatz von Bildungsmonitoring als Instrumentarium der Soft Governance* für die internationale Ebene:

These 5.1: Durch die Adaption ihres internationalen Bildungsmonitorings versucht die OECD, ihre potentielle Steuerungsmacht als bildungspolitischer Akteur im internationalen Raum unabhängig von den USA zu sichern.

Die Etablierung des Bildungsmonitorings in der Schweiz (vgl. Kapitel 6.5) kann als Reaktion auf die Machtansprüche interpretiert werden, die die beteiligten Akteure mit der PISA-Studie verknüpfen (vgl. Martens und Wolf 2009, S. 101). Einerseits stellt die PISA-Studie einen nicht geglückten Machtgewinn bildungspolitisch Verantwortlicher auf kantonaler bzw. interkantonaler Ebene dar. Die Bildungsverwaltungen in den Kantonen und die EDK hofften, mit den Resultaten ihre Entscheidungen und Massnahmen stützen zu können. Auch wenn sich PISA in der Schweiz nicht gerade als „Trojanisches Pferd“ (Martens und Wolf 2009) gegen die Aktivitäten der politisch Verantwortlichen wendete, so wurde es zumindest als Nullsummenspiel betrachtet: Auf Dauer wurden die PISA-Ergebnisse als zu wenig aussagekräftig und damit unbrauchbar für den politischen Prozess angesehen (vgl. EDK 2010, S. 4, 2013, S. 3). Andererseits führte die PISA-Studie zu einem Machtverlust der für die gesamte Schweiz sprechenden Akteure Bund und EDK. Die PISA-Ergebnisse galten zwar als nicht aussagekräftig, jedoch konnten ihnen keine anderen, gesamtschweizerischen Daten gegenübergestellt werden (vgl. Kapitel 7.5). Durch ihre Alleinstellung als Lieferant gesamtschweizerischer, vergleichbarer Informationen erhielt die OECD eine Machtposition im Diskurs, die mit einer Schwächung von Bund und EDK einherging.

In dieser Ausgangslage stellte das gesamtschweizerische Bildungsmonitoring einen nationalen „roll back“ (Martens und Wolf 2009, S. 102) dar – eine Möglichkeit für die Schweizer Akteure, die Kontrolle und Steuerung im Bildungswesen wiederzuerlangen. Mit dem Bildungsmonitoring ist zum einen die Erwartung verbunden, die spezifischen Verhältnisse in der Schweiz adäquater abbilden und die gewonnenen Informationen dadurch besser für die kantonale und interkantonale Bildungspolitik verwenden

zu können. Zum anderen sollen internationale Daten durch aussagekräftige Schweizer Daten relativiert werden, denen Schweizer Massstäben zugrunde liegen. Auch wenn das Bildungsmonitoring zum gemeinsamen Arbeitsprogramm von Bund und Kantonen gehört (vgl. BR 16.12.2016), stellt sich die EDK mit der Verantwortung für die Leistungsmessung in den Mittelpunkt des Bildungsmonitoringprozesses (vgl. Kapitel 7.6). Mit der Datenhoheit sowie der Möglichkeit, den Zugang zu den Daten zu steuern und selbst Erklärungen zu den Daten abzugeben, erhält die EDK symbolische Ressourcen, die ihr als korporativer Akteur „compulsory power“ (Barnett und Duvall 2014, S. 53) gegenüber ihren Einzelmitgliedern, den Kantonen, verleiht. Dies beinhaltet die potentielle Macht, die Entscheidungen der Kantone durch die Informationen aus dem Bildungsmonitoring zu beeinflussen. Im Hintergrund steht die „institutional power“ (ebd., S. 54) durch HarmoS-Konkordat und Bundesverfassung, die die EDK als Koordinationsbehörde der Kantone (vgl. EDK 2017) stärken und legitimieren soll, die Harmonisierung auf dem Koordinationsweg voranzutreiben und die Kantone zur Einhaltung der übergeordneten Ziele und der vereinbarten strukturellen Eckwerte anzuhalten (vgl. BV 18.04.1999 (Stand am 23.09.2018); EDK 14.06.2007). Das Konkordat stellt als „soft law“ (Arnet 2000) einen Mittelweg zwischen Zusammenarbeit und Verpflichtung dar. Inwiefern die mit dem Bildungsmonitoring verbundenen Erwartungen erfüllt werden können, wird sich nach den ersten Durchläufen zeigen.

Dies führt zur Differenzierung der *These zum Einsatz von Bildungsmonitoring als Instrumentarium der Soft Governance* für die Schweizer Ebene:

These 5.2: Vom Aufbau eines gesamtschweizerischen Bildungsmonitorings erhoffen sich die beteiligten Akteure ein Instrument zur Kontrolle und Steuerung des Bildungswesens und die EDK zusätzlich eine Möglichkeit, ihre Macht als korporativer Akteur zu sichern.

Bildungsmonitoring als Mittel zur Sicherung des kooperativen Föderalismus

Im Diskurs um Bildungsstandardisierung griffen die Schweizer Akteure immer wieder auf den kooperativen Föderalismus als Argument zurück, um ihren Anspruch auf Steuerung im Schweizer Bildungswesen zu untermauern (vgl. Braun 2003; Criblez 2008e; Criblez et al. 2009; Grunder 1997). Vor allem die horizontale Kooperation der Kantone, aber auch die vertikale Kooperation zwischen Bund und Kantonen wurden dabei angeführt (vgl. Häfelin et al. 2016). Die internationalen Verknüpfungen des Diskurses gaben dem Argument besonderen Auftrieb, da im internationalen Raum ein gesamtschweizerisches Bildungswesen wahrnehmbar sein musste, das nur durch die Kooperation der Kantone hergestellt werden konnte.

Das BFS, das den zunächst statistisch geprägten Diskurs ab Ende der 1980er Jahre anführte, stützte seine Aktivitäten auf den horizontalen kooperativen Föderalismus, indem es das Interesse der Schweiz

am internationalen Vergleich vom Interesse am interkantonalen Vergleich ableitete (vgl. BFS 1990b, S. 4). Das BFS erwartete, dass der internationale Vergleich des Schweizer Bildungswesens als Mehrwert angesehen würde, da der Vergleich zwischen den Kantonen bereits zur üblichen Praxis der kantonalen Kooperation gehörte. Die Entwicklung einer gesamtschweizerischen und international ausgerichteten Bildungsstatistik zeigt jedoch, dass die Steuerungsmacht des BFS und der horizontale kooperative Föderalismus konträr zueinander stehen: Dass das BFS 1993 die Steuerungsmacht über die gesamtschweizerische Bildungsstatistik erhielt, kann als Resultat missglückter Koordinationsversuche auf kantonomer Ebene und damit auch eines missglückten horizontalen kooperativen Föderalismus betrachtet werden (vgl. Kapitel 5.3; Kapitel 5.6). Die Grenzen der kantonalen Kooperation gaben dem BFS in der Bildungsstatistik Auftrieb. Im Rahmen seiner Arbeit an den Schweizer Bildungsindikatoren stand wiederum das BFS die Grenzen seiner Macht ein und relativierte das zentralistische Steuerungspotential der Indikatoren mit dem Verweis auf den kooperativen Föderalismus in der Schweiz (vgl. BFS 1993b, S. 12). Ohne die Kooperation der Kantone liess sich auf das Bildungswesen kein Einfluss nehmen.

Mit der Übereinkunft zur Zusammenarbeit in der Bildungsstatistik (vgl. BFS und EDK 1993) forderte die EDK eine klarere Beschränkung der Steuerungsmacht des BFS und positionierte sich mit dem Argument des kooperativen Föderalismus als Hüterin der kantonalen Interessen. Die Konfliktlinien blieben jedoch trotz der Übereinkunft bestehen, solange das BFS den Diskurs um Bildungsstandardisierung anführte. Dies zeigt sich in der kurzzeitigen Aushebelung des kooperativen Föderalismus durch das BFS, um die Mitarbeit der Schweiz in PISA zu sichern (vgl. Kapitel 6.1). Das BFS sagte die Teilnahme der Schweiz am internationalen Leistungsvergleich in Eigenregie zu, ohne die Zustimmung der Kantone abzuwarten.

Um die Konfliktlinien abzuschwächen, wurden in CHINES, PISA CH und im gesamtschweizerischen Bildungsmonitoring Projektstrukturen etabliert, die auf Kooperation, Koordination und Einigung abzielten. So wurde die *Koordinationsgruppe Bildungsindikatoren Schweiz-OECD* kontinuierlich um Vertretende von Bundesstellen, kantonalen und interkantonalen Stellen erweitert, wobei auch auf die Repräsentation der unterschiedlichen Sprachregionen geachtet wurde (vgl. Kapitel 5.6). Auch die Projektstrukturen in PISA CH waren auf diese Art zusammengesetzt, nachdem das BFS seine Federführung im Projekt verloren hatte (vgl. Kapitel 6.6; Kapitel 7.1). Die Strukturen des Bildungsmonitorings wurden von Beginn an im „Geiste des kooperativen Föderalismus“ (SKBF 2014, S. 7) aufgebaut. In PISA CH und im Bildungsmonitoring erhielten sowohl Bundesstellen als auch die EDK als Kantonsvertreterin Leitungsfunktionen, was sowohl den horizontalen als auch den vertikalen kooperativen Föderalismus sichern sollte.

Der Standardisierungsdiskurs entfernte sich im Laufe der 1990er Jahre vom internationalen und bildungsstatistischen Kontext. Stattdessen verknüpfte ihn die EDK mit dem für das Schweizer Bildungswesen spezifischen Harmonisierungsdiskurs. In dieser Umdeutung der ursprünglich vom BFS beigezogenen internationalen, standardisierten Bildungsinformationen liegt eine vom BFS „unintended consequence“, die jedoch nicht zu einem Machtgewinn der OECD, sondern der EDK führte (vgl. Martens und Wolf 2009). Anfang der 1970er Jahre wollte die EDK die Harmonisierung der kantonalen Bildungssysteme über das Schulkonkordat als „demokratische Grundlage des kooperativen Föderalismus“ (GS EDK 2000c, S. 3) verbindlich machen. Der Vollzug des Konkordats stellte den horizontalen Föderalismus auf die Probe und scheiterte schliesslich (vgl. Kapitel 2.1, S. 18ff.; Kapitel 6.3). Als die EDK Anfang der 2000er Jahre einen erneuten Anlauf nahm, standen die Schweizer Akteure unter dem Eindruck der ersten PISA-Resultate und stellten im Zusammenhang mit der internationalen Leistungsmessung Überlegungen zum Aufbau eines schweizerischen Bildungsmonitorings an (vgl. BFS 1997c; Buschor 2001a). Bildungsmonitoring wurde als Mittel betrachtet, das der EDK durch den Erlass und die Überprüfung einheitlicher Leistungsziele eine bessere Koordination der Kantone ermöglichte (vgl. Buschor 2001a, S. 1). Um diesem Mittel stärkere Verbindlichkeit zu verschaffen, sollte es auf eine konkordatsrechtliche Grundlage gestellt werden (vgl. ebd., S. 7). Damit wurden Bildungsmonitoring und der sich im Konkordat manifestierende horizontale kooperative Föderalismus so verbunden, dass sie sich gegenseitig aufrechterhielten. Die EDK setzte den Aufbau eines Bildungsmonitorings und die Erweiterung bzw. Erneuerung des Konkordats als strategische Ziele ihres Entwicklungsprozesses „EDK 20XX“ (vgl. Kapitel 6.3). Durch diese Zusammenführung der Ziele verknüpfte sie die Standardisierungs- und Harmonisierungsdebatte mit Fragen ihrer Existenz und Funktionsfähigkeit.

Die EDK erhielt mit der Verbindung von HarmoS-Konkordat und Bildungsmonitoring eine Steuerungsmacht, mit der sie sich als Hauptakteur im Diskurs um Bildungsstandardisierung positionierte (vgl. Kapitel 7.6). Auch wenn Bildungsmonitoring als gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen angelegt war und somit auch der Bund über ein potentiellies Steuerungsinstrument verfügte, wurde die EDK als Hauptakteur durch die verfassungsrechtlich gestützte Konstellation mit dem Bund gestärkt: Dem Bund wurde ein Eingriffsrecht in die kantonale Harmonisierung eingeräumt, das jedoch der freiwilligen Koordination nachgeordnet war (vgl. BV 18.04.1999 (Stand am 23.09.2018), Art. 62, Abs. 4). Mit dieser auf dem kooperativen Föderalismus beruhenden Konstellation war sowohl die horizontale Kooperation der Kantone als auch die vertikale Kooperation zwischen Bund und Kantonen angesprochen. Die Bundesverfassung eröffnete einen Spielraum, in dem der subsidiäre Eingriff des Bundes von der Einschätzung der Wirkungskraft des Konkordats abhängig gemacht wurde. Grundlage der Einschätzung, ob das Konkordat als freiwilliges Koordinationsmittel wirkte, sollte das Bildungsmonitoring sein. Die Bilanzen der EDK zur Harmonisierung nach sechs bzw. zehn Jahren zeigen, dass das Bildungsmonitoring

als Mittel zur Sicherung des horizontalen kooperativen Föderalismus und zur expliziten Vermeidung der zentralen Steuerung des Bundes (vgl. Braun 2003) eingesetzt wird. Die Harmonisierung wird als so weit fortgeschritten eingeschätzt, dass keine Bundesintervention erforderlich sei (vgl. EDK 2015, 2019a). Dabei werden Vereinheitlichungen zwischen den Kantonen in den Vordergrund gerückt, während kantonale Unterschiede, die beispielsweise in den Mathematikleistungen „beträchtlich“ (EDK 2019a, S. 18) sind, relativiert werden.

Dass die EDK als Akteur, der in erster Linie für die Harmonisierung verantwortlich ist, deren Fortschritt selbst beurteilt, macht die Objektivität der Einschätzung fraglich. Grundsätzlich stünde es dem Bund ebenfalls zu, über die Harmonisierung zu bilanzieren und sein Eingreifen oder Nicht-Eingreifen zu rechtfertigen. Das Ausbleiben einer Bilanz von Bundesseite kann als Einverständnis des Bundes mit der Einschätzung der EDK interpretiert werden – und als stillschweigendes Eingeständnis der Unantastbarkeit der kantonalen Hoheit über das obligatorische Bildungswesen. Auch der „Bildungsbericht Schweiz“ und die ÜGK, die wichtige Datengrundlagen für die Beurteilung liefern, sind so eng mit der EDK und dem Bund verknüpft, dass sie kaum als Korrektiv dienen können. Diese Konstellationen machen deutlich, dass sich der vertikale kooperative Föderalismus im Diskurs um Bildungsstandardisierung zu einer Politikverflechtung (Scharpf et al. 1976) entwickelt hat, die die tatsächliche Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen eher verwischt als klärt. So führt die Institutionalisierung des Bildungsmonitorings in der Schweiz dazu, dass der kooperative Föderalismus in der Horizontalen gestärkt, in der Vertikalen aber geschwächt wird.

Dies wird zu folgender *These zum Einsatz von Bildungsmonitoring zur Sicherung des kooperativen Föderalismus* in der Schweiz verdichtet:

These 6: Die EDK konnte sich mit Hilfe des gesamtschweizerischen Bildungsmonitorings als Steuerungsmacht im Schweizer Bildungswesen etablieren, indem sie Bildungsmonitoring als Mittel zur Sicherung des horizontalen kooperativen Föderalismus verankerte.

9 Konstruktion des Globalen und Spannungsfelder von Governance – Fazit und Ausblick

Die Analyse der Akteure, ihrer Wissensformierungen und ihrer Steuerungspraktiken im Diskurs um Bildungsstandardisierung seit Ende der 1980er Jahre macht Zusammenhänge zwischen den Entwicklungen auf internationaler und auf Schweizer Ebene sichtbar. Heute steht in der Schweiz das von der *Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren* (EDK) und vom Bund getragene Bildungsmonitoring im Zentrum des Diskurses, dessen Instrumente steuerungsrelevante Informationen generieren, Vergleiche zwischen den Kantonen ermöglichen und zur Harmonisierung des Bildungswesens beitragen sollen. Auf internationaler Ebene hat die *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) begonnen, neben dem *Programme for International Student Assessment* (PISA) weitere Instrumente zu etablieren, um den internationalen Vergleich im Bildungsbereich voranzutreiben und den Ländern Informationen zur Steuerung des Bildungswesens bereitzustellen.

Die Zusammenhänge zwischen der internationalen und der Schweizer Ebene, die im Folgenden verdeutlicht werden, zeigen sich zum einen in der Art und Weise, wie die Akteure das Globale konstruieren. Die Akteure haben eine globale Interaktionsebene aufgebaut, auf der sie ihre Wissensformierungen und ihre Policies in dem Diskurs entwickelt haben. Die Entstehung des globalen Modells von Bildung und der Weg, den es seit Ende der 1980er Jahre zurückgelegt hat, verweisen auf die Fluidität der Wissensformierungen. Im Laufe der Zeit haben die Akteure ihre Bildungsverständnisse in Interaktion miteinander modifiziert und in Projekte und Policies einfließen lassen, die zwischen der internationalen und der Schweizer Ebene pendeln. Zum anderen zeigen sich Zusammenhänge der beiden Ebenen in den organisatorischen Verflechtungen und in den Handlungen der Akteure. Parallelen im Einsatz von Steuerungsinstrumenten und im Aufstieg zu Hauptakteuren im Bildungsbereich lassen sich auf Ähnlichkeiten zwischen den Akteuren auf den beiden Ebenen zurückführen. Auch die Spannungsfelder, in denen die Akteure Governance betreiben, weisen Analogien auf.

Die Betrachtung der Zusammenhänge und des Zusammenspiels zwischen den internationalen und den Schweizer Akteuren bildet den Schlusspunkt der Untersuchung des Diskurses um Bildungsstandardisierung. Sie greift noch einmal wesentliche Punkte aus der vorangehenden Diskussion auf (vgl. Kapitel 8) und erörtert die Anwendbarkeit theoretischer Annahmen (vgl. Kapitel 3). Mit Überlegungen zu möglichen zukünftigen Entwicklungen wird die Diskursanalyse zu einem Ende gebracht. In einem Forschungsrückblick und -ausblick findet abschliessend eine kritische Reflektion des Forschungsprozesses der vorliegenden Arbeit statt.

9.1 Konstruktion des Globalen durch fluide Wissensformierungen und Travelling Policys

Das Bildungsverständnis, das die OECD innerhalb des Projekts *International Indicators and Evaluation of Educational Systems* (INES) entwickelte und in PISA weiterführte, lässt sich als globales Modell beschreiben. Als fixer inhaltlicher Kern steht im Zentrum des Modells die Humankapitaltheorie, die von der OECD in einem Kontext-Input-Prozess-Output-Modell umgesetzt wurde. Die an INES und an PISA teilnehmenden Länder bildeten Netzwerke lokaler Verbindungen von Akteuren, durch die ein globaler Verbreitungsraum konstruiert wurde, in dem das Modell der OECD Ländergrenzen durchfliessen konnte (vgl. Latour 2007). In der Schweiz manifestierten sich die Akteursverbindungen und das Modell in den Projekten *Bildungsindikatoren Schweiz* (CHINES) und PISA CH, den Schweizer Umsetzungen von INES und PISA. Die Betrachtung der Wissensformierungen der OECD zeigt, dass das globale Modell im Verlauf von dreissig Jahren von der OECD rund um seinen fixen Kern aktiv modifiziert, verfeinert und erweitert wurde (vgl. Kapitel 8.2, S. 194ff.). So war ihr der angestrebte Politiktransfer auf Länderebene im Kontext sich verändernder Umweltbedingungen möglich. Aus dieser Fluidität der Wissensformierungen lässt sich schliessen, dass die im Zentrum der World-Polity-Theorie stehenden globalen Modelle, die als „unhinterfragbare[...] Rahmenannahmen“ (Meyer et al. 2005, S. 92) in Nationalstaaten diffundieren, in ihrer postulierten Geschlossenheit lediglich als Ausgangspunkt des Nachdenkens über den Zusammenhang internationaler und nationaler Entwicklungen dienen können.

Das in der Schweiz im Diskurs um Bildungsstandardisierung entstandene Bildungsverständnis beruht einerseits auf dem Transfer des veränderbaren globalen Modells. Im gesamtschweizerischen Bildungsmonitoring zeigt sich der Grundgedanke des Modells in einem funktional-pragmatischen Bildungsverständnis, das in einen Kreislauf aus Datensammlung, Evaluation und Steuerungsentscheiden übertragen wird. Bildungsmonitoring lässt sich als Policy im Bildungsbereich auffassen und in Sub-Policys auffächern (vgl. Holzapfel und Jaggi 2008), zu denen die Nutzung statistischer Bildungsindikatoren und die Durchführung von Leistungsmessungen gehören. Auf internationaler Ebene setzte die OECD diese Policy mit ihren Sub-Policys in INES und der daraus entwickelten PISA-Studie um. An beiden Projekten war die Schweiz von Beginn an beteiligt. Das *Bundesamt für Statistik* (BFS) griff die Sub-Policy der Nutzung von Bildungsindikatoren in einem Lern- bzw. „borrowing“-Prozess auf (vgl. Steiner-Khamisi 2012) und setzte sie in CHINES um. Ein Kausalmechanismus hinter dieser Übernahme war der Reformdruck, unter dem die Schweizer Bundes- und mit ihr die Bildungsstatistik Ende der 1980er Jahre standen (vgl. Holzinger et al. 2007; Martens und Wolf 2009). Mit der internationalen Standardisierung der Bildungsstatistik kam ein Globalisierungsdruck von aussen dazu, der den Transfer der Sub-Policy zusätzlich beförderte (vgl. Adick 2009; Meyer und Ramirez 2005). Zwanzig Jahre später fand ein weiteres „policy borrowing“ statt, als die EDK die Sub-Policy der Durchführung von Leistungsmessungen in die Schweiz transferierte und die erhebungstechnisch und organisatorisch an PISA angelehnte

Überprüfung des Erreichens der Grundkompetenzen (ÜGK) etablierte. Dahinter stand der Druck auf die Schweiz, der OECD als alleinigem Lieferanten gesamtschweizerischer, vergleichbarer Informationen eigene Daten entgegenzusetzen und aussagekräftige Informationen zu den Bildungsleistungen auf kantonaler Ebene zu produzieren.

Neben dem Transfer kam es bei der Diffusion des globalen Modells in die Schweiz zu Transformationen und letztlich auch zu Zurückweisungen durch schweizspezifische Wissensformierungen (vgl. Kapitel 8.2, S. 198ff.). Vor dem Hintergrund des *New Public Management* (NPM) und der Evidence-based Policy wurde der zunächst im statistischen Kontext geführte Diskurs um Bildungsstandardisierung immer politischer und die schweizspezifischen bildungspolitischen Auseinandersetzungen traten immer stärker in den Vordergrund. Fragen der kantonalen Harmonisierung drängten die international-statistische Ausrichtung des Diskurses zurück. Mit der *Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule* (HarmoS-Konkordat) zeigte sich in der Schweiz nach 2009 eine ähnliche Entwicklung wie in den 2000er Jahren in den USA: Nach ihrem starken Engagement für die internationale Leistungsmessung zogen sich die Akteure im Bildungsbereich wieder auf bildungspolitische Problemlösungen auf nationaler bzw. interkantonaler Ebene zurück. Die Ergebnisse der ersten PISA-Erhebung hatten grundsätzliche Diskussionen über die Leistungsfähigkeit des Schweizer Bildungssystems ausgelöst und sich zum Motor und als semantische Konstruktion zum „Legitimationsvehikel“ gesamtschweizerischer bildungspolitischer Reformen entwickelt. Zum einen erfuhren die Bemühungen zur Erneuerung der Bildungsartikel auf Bundesebene wesentlichen Auftrieb, parallel dazu trieb die EDK ihre Reform- und Harmonisierungsbemühungen im Projekt *Harmonisierung der obligatorischen Schule* (HarmoS) voran. Die enge Handlungskoordination von Bund und EDK verhalf schliesslich einer verfassungsrechtlich gestützten kantonalen Harmonisierungspflicht zum Durchbruch, die die seit Langem geforderte innere und äussere Schulreform zusammenführen sollte und damit die Schaffung eines gesamtschweizerischen Bildungsraums in Aussicht stellte.

Die Harmonisierung stützte sich inhaltlich auf Bildungsstandards und Kompetenzmodelle ab, in denen das globale Modell von den Schweizer Akteuren so transformiert wurde, dass es sich mit den erziehungswissenschaftlichen Traditionen in der Schweiz vereinbaren liess bzw. zumindest neben ihnen existieren konnte. Das gesamtschweizerische Bildungsmonitoring, das zur Überprüfung und Aufrechterhaltung der kantonalen Koordination etabliert wurde, kann als ein Kulminationspunkt des Harmonisierungsgedankens gelten. Mit der im Bildungsmonitoring aufgebauten ÜGK wurde die PISA-Studie als Informationslieferant zumindest teilweise zurückgewiesen. Die selbst entwickelten Instrumente machten die Schweiz unabhängig von der internationalen Beurteilung, ihr Aufbau wäre jedoch ohne die internationalen Einflüsse nicht möglich gewesen. Je nach Kontext können EDK und Bund das Bildungsmonitoring mit dem Argument der schweizspezifischen Abgrenzung von internationalen Entwick-

lungen oder mit dem Argument der Einbindung in den grösseren Rahmen internationaler Entwicklungen legitimieren.

Ein theoretischer Ausgangspunkt, um das Handeln der Akteure und den Wandel im Bildungsbereich im globalen Kontext zu erklären, ist die World-Polity-Theorie (vgl. Kapitel 3.2, S. 68ff.). Im Sinne eines „theory testings“ (George und Bennett 2005, S. 115ff.) kann resümiert werden, dass die World-Polity-Theorie als Denkfigur unerlässlich ist, weil sie durch das Postulat globaler Modelle den Transfer globaler Konstruktionen auf die nationale Ebene und deren mögliche Transformationen erst sichtbar macht. Ausgehend von der World-Polity-Theorie lässt sich für die Schweiz feststellen, dass der seit Ende der 1980er Jahre geführte Diskurs um Bildungsstandardisierung durch „multiple programs“ (Schriewer 2003, S. 181) – gegenläufige Prozesse der Annahme und Zurückweisung und damit eine Fluidität des globalen Modells – gekennzeichnet ist, die sich heute im Bildungsmonitoring und der Leistungsmessung auf gesamtschweizerischer Ebene zeigen.

Von der in der World-Polity-Theorie angenommenen Diffusionsrichtung muss jedoch Abstand genommen werden. Neben dem „policy borrowing“, das von einem Transfer von der OECD in Richtung Nationalstaaten ausgeht, lassen sich im Diskurs um Bildungsstandardisierung auch Evidenzen für ein „policy lending“ finden, einem Transfer von Nationalstaaten oder anderen *internationalen Organisationen* (IOs) in Richtung der OECD (vgl. Steiner-Khamsi 2012). Die Idee, bildungsstatistische Daten für international vergleichende Studien zu nutzen, kann zu frühen Aktivitäten anderer IOs zurückverfolgt werden. Bereits 1925 hatte sie in dem in Genf gegründeten und später in die *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation* (UNESCO) integrierten *Bureau international d'éducation* (BIE) Fuss gefasst. Die bildungsstatistischen Vorarbeiten der OECD, auf denen INES aufbaute, waren einerseits mit den Aktivitäten anderer IOs verbunden und andererseits von Diskussionen beeinflusst, die in den 1970er und -80er Jahren auf Länderebene geführt wurden. Als die USA 1987 den Anstoss zu INES und zur späteren Outputmessung in PISA gaben, übertrugen sie ihre nationale Politik des „educational measurement“ auf die internationale Ebene. In INES fand zudem ein Transfer von der Schweiz auf die internationale Ebene durch das Projekt *Cross-Curricular Competencies* (CCC) statt, mit dem Akteure des Schweizer Bildungswesens ihre Vorstellungen von der Messung überfachlicher Kompetenzen in das globale Modell der OECD übertrugen. Inzwischen hat die OECD das „policy lending“ institutionalisiert und damit eine Strategie entwickelt, ihre Bildungsaktivitäten an nationale Bedürfnisse anzupassen: Sie hat die Möglichkeit geschaffen, national entwickelte Policys in ihre Bildungsaktivitäten einfließen zu lassen, indem sie den Initiativen und Informationsbedürfnissen unterschiedlicher Länder durch die Öffnung ihrer Strukturen und ihres Informationsangebots mehr Raum gab.

Schliesslich lassen sich auch Hinweise im Diskurs um Bildungsstandardisierung finden, um noch einen Schritt weiter zu gehen und die Dichotomie eines Senders und eines Empfängers einer Policy ganz zu

verlassen und stattdessen von „travelling policies“ (Steiner-Khamsi 2012, S. 11) auszugehen. So kamen das funktional-pragmatische Bildungsverständnis und die Nutzung von Outputinformationen für Steuerungsentscheide, die sich im gesamtschweizerischen Bildungsmonitoring manifestieren, nicht nur über das von INES und PISA transportierte globale Modell der OECD in die Schweiz. Bereits in den 1960er Jahren hielt in der Schweiz durch die sogenannte „realistische Wendung“ (Roth 1963) ein funktional-pragmatisches Bildungsverständnis Einzug und beförderte die Vorstellungen der Mess- und Planbarkeit von Bildungsleistungen. Auch der Transfer auf die internationale Ebene hat Facetten, die eher auf ein Pendeln zwischen den Ebenen hinweisen: Eine Öffnung des Bildungsverständnisses, wie sie die Schweiz durch das Projekt CCC schliesslich erreichte, wurde bereits in der Konzeptphase von INES vorgespurt. Die Diskussionen um das theoretische Konzept von INES lassen erkennen, dass auf eine umfassende Messung von Bildung hingearbeitet wurde, die sich auf wissenschaftliche Positionen unterschiedlicher Länder abzustützen versuchte.

Der Transfer, die Transformation und die Zurückweisung eines globalen Modells von Bildung sind von fluiden Wissensformierungen auf internationaler und nationaler Ebene beeinflusst. Im föderalistisch geprägten Schweizer Bildungssystem wurde die nationale bzw. gesamtschweizerische Ebene durch das BFS als Akteur auf Bundesebene und die EDK als Akteur auf interkantonaler Ebene repräsentiert. Mit dem gesamtschweizerischen Bildungsmonitoring ist die Fortsetzung dieser Prozesse auf der kantonalen Ebene angelegt. Die Steuerungsinformationen, die über das Monitoring erzeugt werden, sollen die Handlungen kantonalen Akteure beeinflussen. In der Schweiz stellt sich zukünftig die Frage, welche Dynamiken auf kantonaler Ebene in Gang gesetzt werden und inwiefern Wissensformierungen der Akteure auf kantonaler Ebene mit dem im Bildungsmonitoring transportierten Modell von Bildung zusammenwirken. Wenn es zu keiner Übernahme durch die Kantone kommt, wäre ein zur gesamtschweizerischen Ebene analoger Prozess denkbar, der letztlich zur Stärkung des kantonalen Bildungsmonitorings führen würde. Die Travelling Policy des Bildungsmonitorings würde sich, angepasst an die jeweiligen kantonalen Bedürfnisse, auf Ebene der Kantone stärker entfalten. Auf internationaler Ebene könnte sich zukünftig abzeichnen, dass den Bedürfnissen der Länder nach Steuerungsinformationen im Bildungsbereich mit anderen Erhebungen als PISA eher entsprochen werden kann. Die OECD hat sich mit weiteren Erhebungen bereits im internationalen Raum positioniert, jedoch könnte die Position der OECD auch durch andere IOs, die ebenfalls international vergleichende Informationen zum Bildungswesen bereitstellen, bedroht werden. Weiterhin wäre vorstellbar, dass in der derzeitigen Transitionsphase von der Bipolarität des Kalten Kriegs zu einer neuen Weltordnung bestimmte Länder beginnen, auf die internationalen Wissensformierungen Einfluss zu nehmen wie es die USA in der Vergangenheit getan haben.

9.2 Governance im Spannungsfeld von Inter- und Multikantonalismus bzw. Inter- und Multinationalismus

Zusammenhänge und Parallelitäten zwischen der internationalen und der Schweizer Ebene zeigen sich auch in der Entwicklung der Akteure und in der Art und Weise, wie sie ihre Steuerungsmacht im Spannungsfeld des Inter- und Multikantonalismus in der Schweiz bzw. des Inter- und Multinationalismus auf internationaler Ebene sichern. Die Auffassung, dass die OECD und die EDK eine auf bestimmten Wissensformierungen beruhende Policy entwickeln und dadurch Steuerungsmacht erlangen können, unterliegt dem konstruktivistischen Verständnis, dass sie als Akteure mit eigenen Ressourcen, Strukturen und Instrumenten eine autonome Wirkungsmacht entfalten. Dieser Ansatz ist für das Verhältnis von IOs und Nationalstaaten ausformuliert (vgl. Barnett und Duvall 2014; Jakobi und Martens 2014a; Rittberger et al. 2013), kann aber auf das Verhältnis von EDK und Kantonen übertragen werden.

Seit Ende der 1980er Jahre sind die OECD und EDK zu Hauptakteuren im Diskurs um Bildungsstandardisierung aufgestiegen. In ihren Handlungen, im Einsatz ihrer Ressourcen, in ihren Strukturen und ihren Instrumenten zur Aushandlung ihrer Position weisen sie Gemeinsamkeiten auf (vgl. Kapitel 8.1). Die Analyse des Diskurses um Bildungsstandardisierung bestätigt die für die OECD bereits beschriebene Veränderung von einer Organisation mit einem spezifischen Zugang zum Thema Bildung, über einen Think Tank mit einer spezifischen Position zu einem im bildungspolitischen Feld handelnden Akteur mit einer spezifischen Policy (vgl. Henry 2001). Diese Entwicklung lässt sich für die EDK zeitlich versetzt in ähnlicher Weise beobachten. Wie sich die OECD Ende der 1980er Jahre mit INES gegen die UNESCO als Akteur im Bildungsbereich auf internationaler Ebene durchsetzen konnte und mit PISA Anfang der 2000er Jahre den wesentlichen Schritt zum Hauptakteur vollzogen hat, konnte sich die EDK in den 2000er Jahren im Verlauf von PISA CH gegen das BFS durchsetzen und nach 2009 mit der Etablierung der ÜGK und des gesamtschweizerischen Bildungsmonitorings zum bildungspolitischen Hauptakteur aufsteigen.

Die Gemeinsamkeiten der OECD und der EDK als korporative Akteure, die sich auf Zwischenebenen der politischen Steuerung befinden, erklären ihren ähnlichen Einsatz von Instrumenten zur Sicherung ihrer Steuerungsmacht. Sie stiegen im Diskurs um Bildungsstandardisierung zu Hauptakteuren auf, weil sie Instrumente der Soft Governance (vgl. Bieber 2016; Martens 2014) erfolgreich einsetzen und modifizieren konnten. Auch das BFS wendete als Verwaltungseinheit des Bundes Soft Governance-Instrumente an, da seine Aktivitäten in CHINES und PISA CH in den kantonalen Hoheitsbereich reichten, in dem sein Zugriff nicht legitimiert war. Das Bildungsindikatorenprojekt CHINES spielte sich in einem statistischen Kontext ab, in dem die Sammlung von Daten und die Verbreitung von Informationen im Vordergrund standen. Das BFS befand sich damit zwar in seinem angestammten Fachgebiet, aber es

griff mit seiner Intervention in den obligatorischen Bildungsbereich auch in das Verantwortungsgebiet der Kantone ein. Wie die OECD verbreitete auch das BFS die Idee, mittels Bildungsindikatoren Steuerungsinformationen für den Bildungsbereich nutzbar zu machen (vgl. Martens und Jakobi 2014, S. 9f.). Beiden Akteuren gelang es, ihre Projektstrukturen, Kommunikation und Veröffentlichungen auf die Ideenverbreitung hin auszurichten und einen Diskurs zu befördern, in dem sie sich als Hauptakteure positionieren konnten. Während die OECD mit PISA erfolgreich zur Datenproduktion und über ihre bildungspolitischen Empfehlungen zu einem Policy-Making überging (vgl. ebd., S. 11f.), scheiterten die Ambitionen des BFS, mit PISA CH und mit einer Gesamtkonzeption zur Kompetenzmessung in die bildungspolitische Diskussion vorzudringen. BFS und EDK steckten ihre Kompetenzen so ab, dass das BFS den fachlich-statistischen und die EDK den politischen Bereich verantwortete. Mit der ÜGK vollzog die EDK einen zur OECD analogen Schritt und etablierte ein Instrument der Datenproduktion, mit dem sie – ähnlich wie die OECD auf internationaler Ebene – eine politische Steuerungsfunktion in der Schweiz übernehmen konnte. Als Voraussetzung für diese Policy-Diffusion lässt sich ein Lernprozess ausmachen (vgl. Holzapfel und Jaggi 2008, S. 186), der in der Übertragung der Erfahrungen aus PISA auf die Entwicklungs-, Durchführungs- und Auswertungsarbeiten der ÜGK besteht.

Hinter den Anpassungen der Handlungen von OECD und EDK liegt die Anpassung ihrer Handlungslogiken. Die Analyse des Diskurses um Bildungsstandardisierung hat gezeigt, dass die Flexibilität der Akteure, ihre Handlungslogik an veränderte Umweltaforderungen anzupassen, ein Erfolgskriterium für ihren Aufstieg darstellt. Die OECD ergänzte ihre zunächst an wirtschaftlichen Fragen ausgerichtete Outputlogik mit dem an den Anforderungen der Wissensgesellschaft ausgerichteten Skills-Konzept. Die EDK bezog ihre Logik der kantonalen Harmonisierung zunächst auf einzelne Sachfragen und weitete sie später auf das gesamte Bildungssystem aus. Indem die EDK ihre Handlungslogik der Entwicklung eines gesamtschweizerischen Bildungsraums unterstellte, verband sie ihre Existenzberechtigung mit einem politisch und verfassungsrechtlich gestützten Hauptanliegen im Schweizer Bildungswesen. Dies gibt ihr einerseits starken Rückhalt, birgt andererseits aber die Gefahr, dass ihre Existenz bei scheiternden Entwicklungsmassnahmen in Frage gestellt wird.

Die Instrumente zur Datenproduktion gaben den Akteuren die Möglichkeit, andere Akteure im bildungspolitischen System zu beeinflussen. Die OECD konnte durch die in PISA produzierten gesamtschweizerischen Daten mit Bund und EDK in eine Beeinflussungskonstellation treten (vgl. Schimank 2016, S. 267ff.). Ihren Einfluss auf die Schweizer Akteure übte sie aus, indem sie Empfehlungen zur Gestaltung des Bildungswesens aussprach. Mit den innerhalb des Bildungsmonitorings selbst generierten Daten brachen Bund und EDK diese Konstellation auf und bauten ihrerseits ein Steuerungsinstrument auf, das ihnen eine Beeinflussungskonstellation mit den für das obligatorische Bildungswesen zuständigen Kantonen ermöglichte. Die Verfügbarkeit von Daten aus einem gesamtschweizerischen

Bildungsmonitoring verringerte die Bedeutung der Beurteilung durch die OECD. Das Verhältnis von OECD zu Bund und EDK kann nach 2009 als Beobachtungskonstellation beschrieben werden (vgl. Schimank 2016, S. 226ff.), in der die internationalen Empfehlungen für die Handlungen der Schweiz nur eine Rolle spielen, sofern sie auch durch die eigenen Daten gestützt werden. Zu einer Stärkung der Schweizer Akteure gegenüber der OECD trug auch die Positionierung der EDK als Vertreterin des schweizerischen Bildungswesens nach aussen bei, die gemäss EDK-Statut durch das „Einvernehmen mit dem Bund“ (EDK 03.03.2005) legitimiert wird. Die Voraussetzung für dieses Einvernehmen schufen Bund und EDK durch ihre Kompetenzfestlegung in Bundesverfassung und HarmoS-Konkordat. In der Aushandlung von Verfassungs- und Konkordatstext begaben sich Bund und EDK in eine Verhandlungskonstellation (vgl. Schimank 2016, S. 305ff.), hinter der die geteilte Intention zu vermuten ist, einen gesamtschweizerischen Bildungsraum – nach innen und nach aussen – zu sichern.

Die EDK konnte den kooperativen Föderalismus im Schweizer Bildungswesen (vgl. Braun 2003; Criblez 2008e; Criblez et al. 2009; Grunder 1997) für ihren Aufstieg zum Hauptakteur nutzen. Einerseits entfalteten die Kantone selbst einen Koordinationswillen, um den Zugriff des Bundes zu vermeiden, und stärkten dadurch die Position der EDK. Andererseits konnte sich die EDK als äussere Koordinationsinstanz stark machen, wenn die Kooperation zwischen den Kantonen zu versagen drohte. Ein ähnliches Phänomen kann auch im Verhältnis zwischen der OECD und ihren Mitgliedsländern angenommen werden. In einer multipolaren Weltordnung können die Länder durch den schwindenden Einfluss der bisherigen beiden Machtpole grössere Autonomie entwickeln und ihre Interessen gezielter verfolgen (vgl. Fiszer et al. 2015; McGuire und Smith 2008; Staack 2013). Um in einer solchen Weltordnung unter dem Dach einer IO zusammenzuarbeiten, sind ähnliche Koordinations- und Kooperationsbemühungen erforderlich wie im kooperativen Föderalismus. Die OECD stellt zwar im Unterschied zur EDK keine offizielle Koordinationsinstanz der Länder dar, jedoch kann sie ihre Position als internationaler Akteur im Bildungsbereich nur ausüben, wenn sie die richtige Balance aus der Kooperation der Länder und der Gewährung der nationalen bildungspolitischen Autonomie findet. Durch die Internationalisierung des Bildungswesens besteht für die Länder ein äusserer Druck, der sie zur Koordination animiert und die OECD in eine günstige Position bringt, koordinierend zu wirken. Im Unterschied zu den Schweizer Kantonen dürfte zwischen den Ländern allerdings der Wettbewerb eine grössere Rolle spielen, was wiederum deren Autonomiebestreben gegenüber der Koordination stärker in den Vordergrund rücken könnte. Werden die multipolare Weltordnung und der kooperative Föderalismus als Umfeld betrachtet, in dem sich koordinierend tätige Akteure etablieren können, ist zu vermuten, dass die OECD die Multipolarität weniger zur Sicherung ihrer Position im Bildungsbereich nutzen kann als die EDK den kooperativen Föderalismus.

Die OECD und die EDK waren und sind in ihrer Positionierung auch Gegenbewegungen ausgesetzt, die sich aus ihrer korporativen Zusammensetzung aus Einzelakteuren ergeben. Dem für die Positionssicherung der EDK relevanten Interkantonalismus steht ein Multikantonalismus (vgl. Weisser 1997) gegenüber. Trotz der weitgehenden Einigung auf HarmoS und die damit verbundenen Bildungsstandards befinden sich die einzelnen Kantone in unterschiedlichen Umsetzungsstadien und in kontroversen Diskussionen über einzelne Umsetzungspunkte. Die OECD ist analog dazu einem „Multinationalismus“ ihrer Mitgliedsländer ausgesetzt, der die Verbreitung ihrer bildungspolitischen Empfehlungen behindern kann. Mit der weiter fortschreitenden Datenproduktion der OECD könnte sich in den Ländern die Auffassung ausbreiten, dass sich die eigentlich relevanten Veränderungen im Bildungsbereich auf der Ebene der Unterrichts- und Lernpraxis abspielen, auf welche die OECD keinen Zugriff hat (vgl. Jones und Coleman 2005, S. 254). Diese Auffassung lässt grundsätzlich anzweifeln, dass IOs Herausforderungen im Bildungsbereich bearbeiten können, und würde die OECD in ihrer Position in schwächen.

Neben den Gemeinsamkeiten, die die OECD und die EDK als Akteure im Diskurs um Bildungsstandardisierung aufweisen, besteht in ihrer Einbindung in das bildungspolitische Mehrebenensystem ein wesentlicher Unterschied. Während die OECD auf ihrer Ebene zwischen den Nationalstaaten relativ unabhängig von nationalen und darunterliegenden Entscheidungsstrukturen im Bildungsbereich existiert, ist die EDK durch ihre zweifache Zwischenposition – zwischen den Kantonen sowie zwischen Bund und Kantonen – viel stärker in die sie umgebenden Strukturen eingebunden. Einerseits steht die EDK im Zentrum der Koordinationspflicht der Kantone, andererseits ist sie auch zur Koordination mit dem Bund verpflichtet. Dadurch haben die Handlungen der EDK in ihrem Kontext ein grösseres Steuerungs- und Machtpotential. Als ein starkes Steuerungsmittel gegenüber den Kantonen hat die EDK die Normierung des Schwellenwerts bei der ÜGK eingerichtet, über den sie definiert, ob ein Kanton die nationalen Bildungsstandards erreicht oder nicht. In ähnlicher Weise legt die OECD in PISA einen „baseline level of proficiency“ fest, den Schülerinnen und Schüler am Ende der obligatorischen Schulzeit erreichen sollten, um am gesellschaftlichen Leben teilnehmen zu können (vgl. OECD 2016a, S. 34ff.)

Die Etablierung eines „Bildungsraumes Schweiz“ (BV 18.04.1999 (Stand am 23.09.2018)) und der Aufstieg der EDK zum Hauptakteur im Diskurs um Bildungsstandardisierung erhielten durch die internationale Diskussion um die Leistungsfähigkeit von Bildungssystemen, die PISA ausgelöst hat, einen wesentlichen Impuls. Für die Schweiz wird sich in der in der Zukunft erweisen, ob die auf die nationale Ebene diffundierte standardisierte Leistungsmessung zum Motor der EDK und des Bildungsraums Schweiz wird. Falls die ÜGK wie vor ihr die PISA-Studie die Hoffnungen der Akteure im Schweizer Bildungswesen auf steuerungsrelevante Informationen auf Dauer nicht erfüllt, geriete die Bildungsstandardisierung und mit ihr die EDK unter Rechtfertigungsdruck. Die EDK müsste nach Alternativen suchen, um nachzuweisen, inwiefern die Bildungssysteme der Kantone inhaltlich harmonisiert sind.

Letztlich könnte sich durch ein Scheitern der Bemühungen der EDK der Multikantonalismus gegenüber dem Interkantonalismus durchsetzen und das HarmoS-Konkordat würde an Legitimation einbüßen. Im Unterschied zur Situation in den 1970er Jahren käme in diesem Fall gemäss Verfassung der Bund zum Zug. Ein Alleingang des Bundes ist jedoch kaum zu erwarten, da sich Bund und EDK mit der Vereinbarung zur Bildungszusammenarbeit gegenseitig zugesichert haben, bildungspolitische Herausforderungen wie diese einvernehmlich zu lösen. Zudem ist es fraglich, ob und wie der Bund die Schwelle der kantonalen Hoheit überschreiten und von oben in das obligatorische Bildungswesen eingreifen würde – unter der Gefahr, dass ihm die Kantone die Kooperation versagen.

Auch auf internationaler Ebene wäre ein erstarkender Multinationalismus denkbar. Mit einer grösseren Autonomie ihrer Mitgliedsländer würde sich die OECD eventuell wieder stärker zum Bereitsteller flexibel nutzbarer Informationen wie zu Beginn ihrer Indikatorenarbeit entwickeln. Ihren bisherigen politischen Steuerungsanspruch könnte sie in diesem Fall kaum aufrecht erhalten. Ihre Handlungen würde sie dann eher ausrichten an „rules that can be traced to principles and not politics“ (Barnett und Duvall 2014, S. 57). Um das von ihr bereitgestellte Wissen für alle Länder offen zu halten und flexibel nutzbar zu machen, müssten die Handlungsprinzipien aus ihrer fachlichen und technischen Expertise resultieren (vgl. ebd., S. 58). Die auf ihr Expertenwissen verweisenden Prinzipien würden die Position der OECD als Think Tank wiederbeleben, jedoch ihre Position als Akteur mit einer eigenen politischen Agenda schwächen. Ein Ausweg, um als bildungspolitisch handelnder Akteur auf internationaler Ebene bestehen zu bleiben, läge in der Neuausrichtung ihrer bildungspolitischen Agenda. Dabei könnte es aussichtsreich sein, weniger auf das eher quantitativ ausgerichtete, das gesamte Bildungssystem umfassende Kontext-Input-Prozess-Output-Modell zu fokussieren, sondern auf ein Modell, das die Unterrichts- und Lernpraxis abbildet. Ein Indiz, dass die OECD diese Richtung einschlägt, ist der *Teaching And Learning International Survey (TALIS)*, wobei vor allem die TALIS Video Study den Blick „directly into the classroom“ (OECD 2019f) zu wenden versucht.

9.3 Forschungsrückblick und -ausblick

In der vorliegenden Arbeit wurde die Standardisierung von Bildung im Schnittbereich internationaler und Schweizer Bildungspolitik betrachtet und dabei ein bestimmtes Themenfeld – die Generierung von Bildungsdaten durch standardisierte Instrumente – in den Mittelpunkt gestellt. Mit der Analyse, Diskussion und Interpretation des Diskurses um Bildungsstandardisierung auf internationaler Ebene und in der Schweiz seit Ende der 1980er Jahre wurde für einen Einzelfall betrachtet, welche Verbindungen zwischen den Akteuren, ihren Wissensformierungen und ihren Steuerungspraktiken auf internationaler Ebene und in einem stark föderalistisch geprägten Bildungssystem bestehen. Dabei konnte gezeigt werden, wie sich ein bestimmtes Bildungsverständnis zu einem globalen Modell von Bildung formierte

und auf nationaler Ebene mit nationalspezifischen Auffassungen von Bildung zusammenfloss. Im Sinne der *Akteur-Netzwerk-Theorie* (ANT) wurde in der Arbeit den Akteuren gefolgt und Wissensformierungen und Steuerungspraktiken wurden von den lokalen Handlungskontexten der Akteure aus erforscht. Zwischen den Akteuren auf den beiden Ebenen konnten Ähnlichkeiten sichtbar gemacht werden, die Analogien von Steuerungspraktiken erklären. Der Fokus auf das politiknahe, administrative Umfeld stellt einen Ausschnitt aus einem Diskurs dar, der nicht nur in den Sitzungszimmern der OECD, der EDK oder des BFS stattgefunden hat, sondern an dem auch die Wissenschaft, die Schulpraxis und eine interessierte Öffentlichkeit beteiligt war. Zentrale Publikationen wie die „Bildungsindikatoren Schweiz“, die Berichte der PISA-Ergebnisse und der „Bildungsbericht Schweiz“ oder Ereignisse wie die Durchführung standardisierter Leistungsmessungen oder die Freigabe der nationalen Bildungsziele, auf deren Grundlage Lehrpläne und Lehrmittel erneuert wurden, führten den Diskurs immer wieder aus den Sitzungszimmern hinaus – auch wenn wesentliche Weichen dort oft schon gestellt wurden.

Mehrere theoretische Zugänge konnten in der Diskursanalyse stark gemacht werden. Obwohl die World-Polity-Theorie von anderen theoretischen Ansätzen relativiert und teilweise abgelehnt wird, erwies sie sich doch als unerlässlicher Ausgangspunkt zur Beschreibung von Wissensformierungen und deren Transfer. Auf Schweizer Ebene konnten die Wissensformierungen und die darauf beruhenden Bildungsprojekte als „multiple programs“ (Schriewer 2003, S. 181) weiterverfolgt werden. Das auf internationaler Ebene und in der Schweiz aufgebaute Bildungsmonitoring liess sich schliesslich als „travelling policy“ (Steiner-Khamsi 2012) charakterisieren. Dabei konnte auch zu der bislang kaum bearbeiteten Frage, wie nationale Policy-Agenden in internationale Standards projiziert werden (vgl. ebd., S. 16), ein Beitrag geleistet werden. Zudem haben sich Begriffe und Konzepte der Governanceforschung, mit denen Handlungen, Strukturen, Instrumente und Konstellationen von Akteuren beschrieben werden konnten, als hilfreich erwiesen.

Die Diskursforschung als analytischer Rahmen hat es ermöglicht, die Geschehnisse seit Ende der 1980er Jahre als zusammenhängende Geschichte darzustellen und dabei auch die historischen Wurzeln des Diskurses zu berücksichtigen. Indem die Betrachtung des Diskurses als structured, focused comparison (vgl. George und Bennett 2005) eines Einzelfalls angelegt wurde, konnten über die gewählten Zeiträume hinweg immer wieder die gleichen Analysekategorien angewendet und hinterfragt werden. Die Forschungsergebnisse haben Entwicklungslinien und -brüche sichtbar gemacht, mit denen das Phänomen der internationalen und nationalen Einflüsse auf die politische Steuerung (vgl. Kapitel 4.1, S. 78f.) beschrieben werden konnte (vgl. Abbildung 3, S. 219).

Abbildung 3: Bildungsstandardisierung durch OECD und Schweizer Akteure

	Ende 1980er Jahre Bildungsindikatoren	um 2000 PISA	nach 2009 Bildungsmonitoring
Akteure <i>Umweltveränderungen</i>	internationale Öffnung im Bildungsbereich	Outputsteuerung durch NPM	Evidence-based Policy
<i>Akteurskonstellationen</i>	Aufstieg OECD gegenüber UNESCO BFS Hauptakteur	OECD internationaler Hauptakteur Aufstieg EDK gegenüber BFS (Erlangung politischer Deutungsmacht)	Sicherung Position OECD EDK Hauptakteur (Sicherung politischer Deutungsmacht)
<i>Akteurskontexte</i>	Einfluss wirtschaftspolitischer Interessen der USA Überschneidung internationaler und bildungsstatistischer Zuständigkeiten	USA verlegt Fokus auf nationale Projekte Reform der Bundesverfassung, „EDK 20XX“	Entwicklung zu multipolarem System Bildungsartikel in Bundesverfassung, HarmoS
<i>Akteurshandlungen</i>	Start INES zur Generierung international vergleichbarer Daten Aushandlung Kompetenzen BFS und EDK	Förderung von Initiativen einzelner Länder Versuch Kompetenzfestschreibung Bund und Kantone, Kompetenzausbau EDK	strukturelle und inhaltliche Öffnung für Initiativen von Ländern Bildungszusammenarbeit Bund und Kantone
Wissensformierungen <i>Globales Modell</i>	Kontext-Input-Prozess-Output Modell der OECD	Modifikation zu Outputorientierung, Literacy-Konzept	Erweiterung um Skills-Konzept, Vergleichsmöglichkeiten und politische Kernbereiche
<i>Transfer</i>	INES zu CHINES	PISA zu PISA CH, Transfer von der Schweiz: CCC	
<i>Transformationen und Zurückweisungen</i>	Grundsatzdiskussion über Messbarkeit von Kompetenzen (NFP 33, BICHMO)	CCC, DeSeCo, Überlegungen zu schweizerischem Bildungsmonitoring, PRP, Diskussion „Treffpunkte“	gesamtschweizerisches Bildungsmonitoring, nationale Bildungsstandards, ÜGK
Steuerung <i>Soft Governance</i>	kooperative Projektstrukturen, breite Kommunikation, anwendungsorientierte Produkte, Anpassungsfähigkeit an politische Bedürfnisse	Expertise, Problemlösungen durch Datenproduktion, Ideengenerierung und -verbreitung, politische Ausrichtung	Strukturveränderungen, moderate Anpassung Kommunikation und politische Ausrichtung Datengenerierung und Datenhoheit, Kommunikationsstrategie
<i>Kooperativer Föderalismus</i>	EDK als Hüterin der kantonalen Koordination	Projektstrukturen spiegeln kooperativen Föderalismus	Konstellation EDK und Bund spiegelt kooperativen Föderalismus

■ spezifisch international
■ schweizspezifisch

Die Darstellung eines zusammenhängenden Diskurses birgt jedoch auch die Gefahr, Entwicklungsstränge auszublenden, die auf den ersten Blick vom Diskurs weg führen, sich aber bei näherer Betrachtung ebenfalls als relevant erweisen. So könnte beispielsweise im Untersuchungszeitraum weiteren Bildungsprojekten der OECD und der EDK nachgegangen werden, die ausserhalb des Themenbereichs Bildungsstandardisierung stattfanden. Auch die eingehendere Betrachtung der UNESCO oder anderer Akteure auf internationaler Ebene, die Rolle einzelner Schweizer Kantone oder der Einfluss der deutschsprachigen Nachbarländer der Schweiz könnten weitere Erkenntnisse zum Diskurs um Bildungsstandardisierung liefern.

Eine Möglichkeit, die internationalen und nationalen Einflüsse auf die politische Steuerung weiter zu erforschen, liegt in der Durchführung weiterer Fallstudien auf Grundlage der Resultate der vorliegenden Einzelfallstudie. Dabei könnten sowohl Länder aufschlussreich sein, die im Nachgang zu PISA ebenfalls Bildungsstandards und nationale Leistungsmessungen eingeführt haben als auch Länder, in denen dies nicht der Fall ist. Ähnliche Zusammenhänge wie in der vorliegenden Studie liessen sich bei ebenfalls föderalistisch geprägten Ländern wie Deutschland oder Österreich vermuten, andere Zusammenhänge könnten in unitaristisch geprägten Ländern wie Frankreich, dem Vereinigten Königreich oder Schweden sichtbar werden.

Literatur und Quellen

- Achtenhagen, Frank; Meyer, Hilbert (Hg.) (1975): Curriculumrevision - Möglichkeiten und Grenzen. 4., unveränd. Aufl. München: Kösel.
- Adick, Christel (2008): Vergleichende Erziehungswissenschaft. Eine Einführung. 1. Aufl. Stuttgart: Kohlhammer.
- Adick, Christel (2009): World Polity – ein Forschungsprogramm und Theorierahmen zur Erklärung weltweiter Bildungsentwicklungen. In: Sascha Koch und Michael Schemmann (Hg.): Neo-Institutionalismus in der Erziehungswissenschaft. Grundlegende Texte und empirische Studien. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 258–291.
- Alawattage, Chandana; Elshihry, Manal (2017): The Managerialism of Neoliberal Global Governance. The Case of the OECD. In: Annabelle Littoz-Monnet (Hg.): The Politics of Expertise in International Organizations. Abingdon, Oxon, New York: Routledge, S. 167–186.
- Albjerg Graham, Patricia (2003): Foreword. In: David T. Gordon (Hg.): A Nation Reformed? American Education 20 Years After „A Nation at Risk“. Cambridge, Massachusetts: Harvard Education Press, S. vii–xi.
- Altrichter, Herbert; Brüsemeister, Thomas; Wissinger, Jochen (Hg.) (2007): Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Altrichter, Herbert; Heinrich, Martin (2007): Kategorien der Governance - Analyse und Transformationen der Systemsteuerung in Österreich. In: Herbert Altrichter, Thomas Brüsemeister und Jochen Wissinger (Hg.): Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 55–103.
- Angermüller, Johannes (2014): Diskursforschung als Theorie und Analyse. Umriss eines interdisziplinären und internationalen Feldes. In: Johannes Angermüller, Martin Nonhoff, Eva Herschinger, Felicitas Macgilchrist, Martin Reissigl, Juliette Wedl et al. (Hg.): Diskursforschung. Ein interdisziplinäres Handbuch. Band 1: Theorien, Methodologien und Kontroversen. Bielefeld: transcript Verlag, S. 16–36.
- Angermüller, Johannes; Nonhoff, Martin; Herschinger, Eva; Macgilchrist, Felicitas; Reissigl, Martin; Wedl, Juliette et al. (Hg.) (2014): Diskursforschung. Ein interdisziplinäres Handbuch. Band 1: Theorien, Methodologien und Kontroversen. Bielefeld: transcript Verlag.
- Apel, Hans Jürgen; Kemnitz, Heidemarie; Sandfuchs, Uwe (Hg.) (2001): Das öffentliche Bildungswesen. Historische Entwicklung, gesellschaftliche Funktionen, pädagogischer Streit. Bad Heilbrunn: Klinkhardt.
- Aregger, Kurt (1973): Interaktion im lehrerzentrierten Curriculumprozess. Analysen und Perspektiven über die Freiburger Lehrplanreform. Basel: Beltz.
- Aregger, Kurt; Gretler, Armin (1983): Curriculumforschung in der Schweiz. In: Uwe Hameyer (Hg.): Handbuch der Curriculumforschung. Übersichten zur Forschung. Weinheim, Basel: Beltz, S. 825–834.

- Arnet, Moritz (1997): Von den Aufgaben und Kompetenzen der EDK und von deren Organisation. In: Hans Badertscher (Hg.): Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren 1897 bis 1997. Entstehung, Geschichte, Wirkung. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt, S. 228–236.
- Arnet, Moritz (2000): Dreissig Jahre Schulkonkordat. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1594/524. Manuskript der Rede von Moritz Arnet zur Jahresversammlung der EDK am 2./3.11.2000.
- Arnold, Rolf; Wolf, Konrad (Hg.) (2014): Herausforderung: Kompetenzorientierte Hochschule. Baltmannsweiler: Schneider Hohengehren.
- Badertscher, Hans (1997a): Die EDK als Instrument der Kooperation im Bildungsföderalismus seit 1968. In: Hans Badertscher (Hg.): Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren 1897 bis 1997. Entstehung, Geschichte, Wirkung. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt, S. 173–227.
- Badertscher, Hans (Hg.) (1997b): Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren 1897 bis 1997. Entstehung, Geschichte, Wirkung. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.
- Bähr, Konstantin; Fries, Anna-Verena; Ghisla, Gianni; Künzli, Rudolf; Rosenmund, Moritz; Seliner-Müller, Gaby (Hg.) (1999): Lehrplanarbeit. Strukturen, Erwartungen, Perspektiven. Umsetzungsbericht; nationales Forschungsprogramm 33, Wirksamkeit unserer Bildungssysteme. Bern, Aarau: Programmleitung NFP 33; SKBF.
- Barnett, Michael; Duvall, Raymond (2014): International Organizations and the Diffusion of Power. In: Thomas G. Weiss und Rorden Wilkinson (Hg.): International Organization and Global Governance. 1. publ. London: Routledge, S. 48–59.
- Baumert, Jürgen; Klieme, Eckhard; Neubrand, Michael; Prenzel, Manfred; Schiefele, Ulrich; Schneider, Wolfgang et al. (Hg.) (2001): PISA 2000. Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich. Deutsches PISA-Konsortium. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- BBT (Bundesamt für Berufsbildung und Technologie); EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (2011): Kantonale Ergebnisse zu PISA 2009. Medienmitteilung vom 5.12.2011. s.l.: BBT; EDK. Abgerufen von https://www.edudoc.ch/static/web/aktuell/medienmitt/pisa2009kant_d.pdf, zuletzt geprüft am 10.12.2018.
- Beck, Klaus; Kell, Adolf (Hg.) (1991): Bilanz der Bildungsforschung. Stand und Zukunftsperspektiven. Kongress der Deutschen Gesellschaft für Erziehungswissenschaft. Weinheim: Dt. Studien-Verlag.
- Becker, Gary S. (1964): Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education. New York: National Bureau of Economic Research: Distributed by Columbia University Press.
- Becker-Mrotzek, Michael (2012): Kompetenzorientiertes Unterrichten und Bildungsstandards in der Allgemeinbildung. In: Manuela Paechter, Michaela Stock, Sabine Schmölzer-Eibinger, Peter Slepcevic-Zach und Wolfgang Weirer (Hg.): Handbuch Kompetenzorientierter Unterricht. Weinheim, Basel: Beltz, S. 272–287.
- Benner, Dietrich (2008): Bildungstheorie und Bildungsforschung. Grundlagenreflexionen und Anwendungsfelder. Paderborn: Schöningh.
- Benner, Dietrich; Herrmann, Ulrich; Eckhart, König; Oelkers, Jürgen; Peukert, Helmut; Ruhloff, Jörg et al. (1990): Symposion 1. Bilanz der Paradigmendiskussion. In: Dietrich Benner, Volker Lenhart und Hans-Uwe Otto (Hg.): Bilanz für die Zukunft. Aufgaben, Konzepte und Forschung in der

- Erziehungswissenschaft: Beiträge zum 12. Kongress der Deutschen Gesellschaft für Erziehungswissenschaft vom 19.-21. März 1990 in der Universität Bielefeld. Weinheim, Basel: Beltz, S. 71–92.
- Berliner, David C. (2011): The Context for Interpreting PISA Results in the USA. Negativism, Chauvinism, Misunderstanding, and the Potential to Distort the Educational Systems of Nations. In: Miguel A. Pereyra, Hans-Georg Kotthoff und Robert Cowen (Hg.): Pisa Under Examination. Changing Knowledge, Changing Tests and Changing Schools. 1. Aufl. Rotterdam, Boston: Sense Publishers, S. 77–96.
- BFS (Bundesamt für Statistik) (1988a): Aktennotiz Sitzung Koordinationsgruppe Bildungsindikatoren Schweiz-OECD 26.10.1988. Schweizerisches Bundesarchiv, E3370C#1999/260#339*.
- BFS (Bundesamt für Statistik) (1988b): Protokoll Sitzung Koordinationsgruppe Bildungsindikatoren Schweiz-OECD 10.08.1988. Schweizerisches Bundesarchiv, E3370C#1999/260#339*.
- BFS (Bundesamt für Statistik) (1989a): Protokoll Sitzung Koordinationsgruppe Bildungsindikatoren Schweiz-OECD 06.09.1989. Schweizerisches Bundesarchiv, E3370C#1999/260#339*.
- BFS (Bundesamt für Statistik) (1989b): Protokoll Sitzung Koordinationsgruppe Bildungsindikatoren Schweiz-OECD 06.09.1989. Schweizerisches Bundesarchiv, E3370C#1999/260#339*.
- BFS (Bundesamt für Statistik) (1989c): Protokoll Sitzung Koordinationsgruppe Bildungsindikatoren Schweiz-OECD 08.02.1989. Schweizerisches Bundesarchiv, E3370C#1999/260#339*.
- BFS (Bundesamt für Statistik) (1989d): Protokoll Sitzung Koordinationsgruppe Bildungsindikatoren Schweiz-OECD 13.06.1989. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1427/348.
- BFS (Bundesamt für Statistik) (1989e): Protokoll Sitzung Koordinationsgruppe Bildungsindikatoren Schweiz-OECD 15.11.1989. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1427/345.
- BFS (Bundesamt für Statistik) (1990a): Aktennotiz Sitzung Koordinationsgruppe Bildungsindikatoren Schweiz-OECD 02.02.1990. Schweizerisches Bundesarchiv, E3370C#1999/260#339*.
- BFS (Bundesamt für Statistik) (1990b): Bildungspolitische Probleme und Bildungsstatistik der 90er Jahre. Eine Bedarfsabklärung. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1453/17.
- BFS (Bundesamt für Statistik) (1990c): Protokoll Sitzung Koordinationsgruppe Bildungsindikatoren Schweiz-OECD 02.02.1990. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1427/833.
- BFS (Bundesamt für Statistik) (1991): Berichte Networks (Zur Position Schweiz aufgrund der Erfahrungen in TG1; Kurzttext Network A: Student outcomes; OCDE/CERI: Proposition en vue d’une éventuelle 3e Phase du projet INES pour le groupe technique 2; Position der Schweiz: Erfahrungen im Network B; Contribution des représentants du réseau C à la coordination INES à Berne le 22 août 1991; Concerne: Séance de préparation pour l’Assemblée générale du CERI; Objets de débat pour le réseau D). Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1427/1284.
- BFS (Bundesamt für Statistik) (1992a): Bildungsindikatoren Schweiz. Tagung vom 24.-26. August 1992 im Hotel Fürigen bei Stansstad NW. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1427/1789.
- BFS (Bundesamt für Statistik) (1992b): Bildungsindikatoren Schweiz. Tagung vom 24.-26. August 1992. Hotel Fürigen bei Stansstad NW. Ausgangslage und Schwerpunkte. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1427/1789.
- BFS (Bundesamt für Statistik) (1992c): Brief an die Mitglieder der Koordinationsgruppe Schweiz, Projekt „Bildungsindikatoren“ 08.05.1992. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1427/1788.

- BFS (Bundesamt für Statistik) (1992d): Indicateurs de la Formation pour la Suisse. Structure de Publication et Exemples d'Indicateurs. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1427/1788.
- BFS (Bundesamt für Statistik) (1992e): Kongress „Bildungsindikatoren Schweiz“ in Fürigen. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1427/1789. [Anmerkung S. E.: Dieses Dokument weist keine Beschriftung auf, die über Urheber oder Datum explizit Auskunft gibt. Die Angaben zu Urheber und die Datierung werden aufgrund des Kontexts in der Akte gemacht.].
- BFS (Bundesamt für Statistik) (1992f): Pressemitteilung Bildungsindikatoren - neues Instrument der Bildungspolitik, Bern/Fürigen, August 1992. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1427/1789.
- BFS (Bundesamt für Statistik) (1993a): Aktennotiz Ergebnisse der Besprechung mit EDK vom 2. November 1993. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1453/17.
- BFS (Bundesamt für Statistik) (1993b): Bildungsindikatoren Schweiz. Bern: BFS.
- BFS (Bundesamt für Statistik) (1995): Protokoll Sitzung Expertengruppe Allgemeine Bildungsfragen 23.10.1995. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1453/888.
- BFS (Bundesamt für Statistik) (1996a): Kompetenzmessungen. Wissen, Kenntnisse, Fähigkeiten, Qualifikationen. Eine Skizze. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1453/1661.
- BFS (Bundesamt für Statistik) (1996b): Koordinationsgruppe Bildungsindikatoren. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1453/1170.
- BFS (Bundesamt für Statistik) (1996c): Protokoll Sitzung Expertengruppe Allgemeine Bildungsfragen 22.10.1996. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1453/888.
- BFS (Bundesamt für Statistik) (1997a): Definition, Selection and Measurement of Competencies: Theoretical and Conceptual Foundations. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1453/1955.
- BFS (Bundesamt für Statistik) (1997b): E-Mail Heinz Gilomen an Marino Ostini, Betreff „Education Committee: Network A Strategy“, 15.04.1997. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1453/1660.
- BFS (Bundesamt für Statistik) (1997c): Kompetenzmessungen in der Schweiz. Gesamtkonzeption. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1453/1661.
- BFS (Bundesamt für Statistik) (1997d): Kompetenzmessungen. Leistungsmessung bei 15jährigen. Lesen - Mathematik - Naturwissenschaften - Personal- und Sozialkompetenzen. Projektskizze. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1453/1661.
- BFS (Bundesamt für Statistik) (1997e): Protokoll Sitzung Koordinationsgruppe Bildungsindikatoren CH-INES 21.02.1997. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1453/1659.
- BFS (Bundesamt für Statistik) (1997f): Traktanden Sitzung Expertengruppe Allgemeine Bildungsfragen 8.4.1997. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1453/1342.
- BFS (Bundesamt für Statistik) (1998a): Brief „Expertengruppe 15jährige“ von Heinz Gilomen an Moritz Arnet am 13.1.1998. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1453/2200.
- BFS (Bundesamt für Statistik) (1998b): Leistungsmessung bei den 15jährigen. Organisationsstruktur Schweiz. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1453/2186.
- BFS (Bundesamt für Statistik) (1998c): Protokoll der 1. Sitzung der Steering Group Leistungsmessung bei den 15jährigen am 12.3.1998. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1453/2195.

- BFS (Bundesamt für Statistik) (1998d): Protokoll Sitzung Expertengruppe Allgemeine Bildungsfragen 1.10.1998. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1594/30.
- BFS (Bundesamt für Statistik) (1998e): Protokoll Sitzung Expertengruppe Allgemeine Bildungsfragen 21.4.1998. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1453/1826.
- BFS (Bundesamt für Statistik) (1999a): Protokoll Sitzung Expertengruppe Allgemeine Bildungsfragen 11.5.1999. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1594/30.
- BFS (Bundesamt für Statistik) (1999b): Protokoll Sitzung Expertengruppe Allgemeine Bildungsfragen 19.10.1999. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1594/30.
- BFS (Bundesamt für Statistik) (1999c): Statistisches Mehrjahresprogramm 1999-2003. Laufende Aktivitäten und Vorhaben Bereich 15 „Bildung und Wissenschaft“. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1594/30.
- BFS (Bundesamt für Statistik) (2000): Protokoll Sitzung Expertengruppe Allgemeine Bildungsfragen 13.11.2000. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1594/561.
- BFS (Bundesamt für Statistik) (2002): Bildungsindikatoren Schweiz. Strategien für die Zukunft. Neuchâtel: BFS. Abgerufen von <https://www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/337996/master>, zuletzt geprüft am 19.12.2018.
- BFS (Bundesamt für Statistik) (2003a): Bildungsmonitoring - Bildungsstatistik. Beiträge von Heinz Gilomen und Paul Amacher, BFS. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1664/23. Unterlagen zur EDK-Konferenz der Departementssekretäre am 9. Januar 2003.
- BFS (Bundesamt für Statistik) (2003b): Programme pluriannuel 2004-2007. Domaine 15 Formation et science (sans les Hautes Ecoles). Projet du 7 avril 2003. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1664/506.
- BFS (Bundesamt für Statistik) (2007): Bildungsmosaik Schweiz. Bildungsindikatoren 2007. Neuchâtel: BFS. Abgerufen von <https://www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/343859/master>, zuletzt geprüft am 19.12.2018.
- BFS (Bundesamt für Statistik) (2018): Schweiz - Bund. Schweizerische Eidgenossenschaft. Neuchâtel: BFS. Abgerufen von <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/bfs/oeffentliche-statistik/rechtliche-grundlagen/bund.html>, zuletzt geprüft am 23.03.2018.
- BFS (Bundesamt für Statistik); EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (1993): Zusammenarbeit in der Bildungsstatistik. Uebereinkunft zwischen dem Bundesamt für Statistik (BFS) und dem Generalsekretariat der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (GS EDK). Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1453/9.
- BFS (Bundesamt für Statistik); EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (1998a): Protokoll der 2. Sitzung der Steering Group PISA-CH am 22.6.1998. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1453/2195.
- BFS (Bundesamt für Statistik); EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (1998b): Protokoll der 3. Sitzung der Steering Group Entscheidorgan PISA-CH am 10.12.1998. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1594/371.
- BFS (Bundesamt für Statistik); EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (2000): Protokoll der 6. Sitzung der Steering Group Entscheidorgan PISA.ch am 31.8.2000. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1594/868.

- BFS (Bundesamt für Statistik); Eidgenössische Finanzverwaltung; CESDOC (Schweizerische Dokumentationsstelle für Schul- und Bildungsfragen) (1992): *Bildungsmosaik Schweiz*. Bern: BFS.
- Bieber, Tonia (2016): *Soft Governance, International Organizations and Education Policy Convergence. Comparing PISA and the Bologna and Copenhagen Processes*. London: Palgrave Macmillan.
- Biedermann, Horst (2012): *Lehrerbildung in der Schweiz – vom seminaristischen Ausbildungsmodell zum tertialisierten Studienmodell: Herausforderungen der Vergangenheit, der Gegenwart und der Zukunft*. In: András Németh und Ehrenhard Skiera (Hg.): *Lehrerbildung in Europa. Geschichte, Struktur und Reform*. Frankfurt am Main: Lang, S. 267–280.
- BK (Schweizerische Bundeskanzlei) (2005): Bundesbeschluss über die Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung. Bern: BK. Abgerufen von <https://www.admin.ch/opc/de/official-compilation/2006/3033.pdf>, zuletzt geprüft am 03.12.2018.
- BK (Schweizerische Bundeskanzlei) (2018a): Volksabstimmung vom 21.05.2006. Erläuterungen des Bundesrates. Bundesbeschluss vom 16.12.2005 über die Neuordnung der Verfassungsbestimmungen zur Bildung. Bern: BK. Abgerufen von <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/va/20060521/index.html>, zuletzt geprüft am 11.08.2018.
- BK (Schweizerische Bundeskanzlei) (2018b): Vorlage Nr. 234 Übersicht. Volksabstimmung vom 04.03.1973. Bundesbeschluss vom 06.10.1972 über die Aenderung der Bundesverfassung betreffend das Bildungswesen. Schweizerische Eidgenossenschaft. Bern: BK. Abgerufen von <https://www.admin.ch/ch/d/pore/va/19730304/det234.html>, zuletzt geprüft am 11.08.2018.
- Bloem, Simone (2015a): *Die PISA-Strategie der OECD. Zur Bildungspolitik eines globalen Akteurs*. 1. Aufl. Weinheim, Basel: Beltz Juventa.
- Bloem, Simone (2015b): *The OECD Directorate for Education as an Independent Knowledge Producer Through PISA*. In: Hans-Georg Kotthoff und Eleftherios Klerides (Hg.): *Governing Educational Spaces. Knowledge, Teaching, and Learning in Transition*. Rotterdam: SensePublishers, S. 169–185.
- Blömeke, Sigrid (2015): *Kompetenzen von Studierenden (Vol. 61, Zeitschrift für Pädagogik. Beiheft)*. Weinheim: Beltz Juventa.
- Boli, John; Loya, Thomas A.; Loftin, Teresa (1999): *National Participation in World-Polity Organization*. In: John Boli und George M. Thomas (Hg.): *Constructing World Culture. International Nongovernmental Organizations Since 1875*. Stanford: Stanford University Press, S. 50–78.
- Boli, John; Thomas, George M. (Hg.) (1999a): *Constructing World Culture. International Nongovernmental Organizations Since 1875*. Stanford: Stanford University Press.
- Boli, John; Thomas, George M. (1999b): *INGOs and the Organization of World Culture*. In: John Boli und George M. Thomas (Hg.): *Constructing World Culture. International Nongovernmental Organizations Since 1875*. Stanford: Stanford University Press, S. 13–49.
- Bos, Wilfried; Neville Postlethwaite, Thomas (2001): *Internationale Schulleistungsforschung. Ihre Entwicklungen und Folgen für die deutsche Bildungslandschaft*. In: Franz E. Weinert (Hg.): *Leistungsmessungen in Schulen*. Weinheim: Beltz, S. 251–267.
- Bottani, Norberto (2011): *Curriculum Vitae*. (State at September 2011). Abgerufen von <https://www.yumpu.com/it/document/read/36520031/curriculum-vitae-norberto-bottani-website>, zuletzt geprüft am 24.10.2019.

- Bottani, Norberto; Tuijnman, Albert (1994): International Education Indicators. Framework, Development and Interpretation. In: OECD Centre for Educational Research and Innovation (OECD CERI) (Hg.): Making Education Count. Developing and Using International Indicators. Paris: OECD, S. 21–35.
- Böttcher, Wolfgang; Dicke, Jan Nicolas; Hoglebe, Nina (Hg.) (2010): Evaluation, Bildung und Gesellschaft. Steuerungsinstrumente zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Münster u.a: Waxmann.
- Braun, Dietmar (2003): Dezentraler und unitarischer Föderalismus. Die Schweiz und Deutschland im Vergleich. In: *Swiss Political Science Review* 9 (1), S. 57–89.
- Braun, Dietmar; Gilardi, Fabrizio; Füglistner, Katharina; Luyet, Stéphane (2007): Ex Pluribus Unum. Integrating the Different Strands of Policy Diffusion Theory. In: *Politische Vierteljahresschrift* (Sonderheft 38), S. 39–55.
- BR (Bundesrat) (1995): Reform der Bundesverfassung. Verfassungsentwurf. Bern: BR. Abgerufen von <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/gesetzgebung/archiv/bundesverfassung/vorentwurf.pdf>, zuletzt geprüft am 08.11.2018.
- BR (Bundesrat) (05.10.2007): Bundesgesetz vom 5. Oktober 2007 über Beiträge an gemeinsame Projekte von Bund und Kantonen zur Steuerung des Bildungsraums Schweiz. Bern: BR. Abgerufen von <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20063360/index.html#>, zuletzt geprüft am 29.10.2019.
- BR (Bundesrat) (16.12.2016): Vereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen über die Zusammenarbeit im Bildungsraum Schweiz. ZSAV-BiZ. Bern: BR. Abgerufen von https://edudoc.ch/record/124945/files/ZSAV-BiZ_d.pdf, zuletzt geprüft am 03.12.2018.
- BR (Bundesrat) (01.02.2017): Bundesgesetz über die Zusammenarbeit des Bundes mit den Kantonen im Bildungsraum Schweiz (Bildungszusammenarbeitsgesetz). BiZG, vom 30.09.2016. Bern: BR. Abgerufen von <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20152556/index.html>, zuletzt geprüft am 03.12.2018.
- Breakspear, Simon (2012): The Policy Impact of PISA. An Exploration of the Normative Effects of International Benchmarking in School System Performance. Paris: OECD.
- Büeler, Xaver (1996): Die Verwirklichung guter Schulen: Trendbericht zur Schulqualitäts- und Schulentwicklungsforschung im deutschsprachigen Raum. In: Christopher Szaday, Xaver Büeler und Bernard Favre (Hg.): Schulqualitäts- und Schulentwicklungsforschung. Trends, Synthese und Zukunftsperspektiven. Bern, Aarau: Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung, S. 79–162.
- Bürgi, Regula (2010): Die OECD als Akteurin nationalstaatlicher Bildungspolitik. Die Hintergründe des OECD-Examens der schweizerischen Bildungspolitik im Jahr 1989. Lic. phil. I. Universität Zürich. Zürich.
- Buschor, Ernst (2001a): Elemente eines schweizerischen Bildungsmonitorings. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1594/1031.
- Buschor, Ernst (2001b): Evaluation als Teil der Zürcher Bildungspolitik. In: *Zeitschrift für Pädagogik. Beiheft* (43), S. 121–126.

- Busse, Dietrich (2015): Diskursanalyse und Hermeneutik. Ein prekäres Verhältnis. In: Reiner Keller, Werner Schneider und Willy Viehöver (Hg.): Diskurs - Interpretation - Hermeneutik. Zeitschrift für Diskursforschung, 1. Beiheft 1. Weinheim: Beltz Juventa, S. 62–85.
- BV (Bundesversammlung) (12.09.1848): Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Bern: BV. Abgerufen von <http://www.verfassungen.ch/verf48-i.htm>, zuletzt geprüft am 04.11.2019.
- BV (Bundesversammlung) (29.05.1874): Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BS 1 3). BV1874. Bern: BV. Abgerufen von <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/gesetzgebung/archiv/bundesverfassung/bv-alt-d.pdf>, zuletzt geprüft am 09.02.2019.
- BV (Bundesversammlung) (18.04.1999 (Stand am 23.09.2018)): Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Bern: BV. Abgerufen von <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/index.html#>, zuletzt geprüft am 13.03.2019.
- BV (Bundesversammlung) (18.04.1999 (Stand am 18.09.2001)): Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft. Bern: BV. Abgerufen von <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/200106100000/101.pdf>, zuletzt geprüft am 08.11.2018.
- BV (Bundesversammlung) (2018): 97.419 Parlamentarische Initiative. Bildungsrahmenartikel in der Bundesverfassung. Bern: BV. Abgerufen von <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=19970419>, zuletzt geprüft am 11.08.2018.
- Carroll, Peter; Kellow, Aynsley (2011): The OECD. A Study of Organisational Adaptation. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- Carvalho, Luís Miguel (2009): Production of OECD's „Programme for International Student Assessment“ (PISA). Unter Mitarbeit von Estela Costa.
- Claude, Armand (1997): Schweizerische Zentralstelle für die Weiterbildung der Mittelschullehrer WBZ. In: Hans Badertscher (Hg.): Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren 1897 bis 1997. Entstehung, Geschichte, Wirkung. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt, S. 242–246.
- Clemens, Gabriele; Reinfeldt, Alexander; Wille, Gerhard (2008): Geschichte der europäischen Integration. Ein Lehrbuch. 1. Aufl. Paderborn: Schöningh.
- Cohen, Ronald Jay; Swerdlik, Mark E. (2009): Psychological Testing and Assessment. An Introduction to Tests and Measurement. 7th ed. Boston: McGraw-Hill Higher Education.
- Criblez, Lucien (2001): Bildungsexpansion durch Systemdifferenzierung - am Beispiel der Sekundarstufe II in den 1960er- und 1970er-Jahren. In: *Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften* 23 (1), S. 95–118.
- Criblez, Lucien (2007): Die Neukonstituierung der Bildungsforschung in der Schweiz Ende der 1960er und anfangs der 1970er Jahre - und deren Konsequenzen. In: Claudia Crotti, Philipp Gonon und Walter Herzog (Hg.): Pädagogik und Politik. Historische und aktuelle Perspektiven. Festschrift für Fritz Osterwalder. Unter Mitarbeit von Fritz Osterwalder. 1. Aufl. Bern: Haupt, S. 205–228.
- Criblez, Lucien (Hg.) (2008a): Bildungsraum Schweiz. Historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen. 1. Aufl. Bern, Wien u.a.: Haupt.
- Criblez, Lucien (2008b): Die Bundesstaatsgründung 1848 und die Anfänge einer nationalen Bildungspolitik. In: Lucien Criblez (Hg.): Bildungsraum Schweiz. Historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen. 1. Aufl. Bern, Wien u.a.: Haupt, S. 57–86.

- Criblez, Lucien (2008c): Die neue Bildungsverfassung und die Harmonisierung des Bildungswesens. In: Lucien Criblez (Hg.): Bildungsraum Schweiz. Historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen. 1. Aufl. Bern, Wien u.a.: Haupt, S. 277–300.
- Criblez, Lucien (2008d): Vom strikten Bildungsföderalismus zur bescheidenen Schulkoordination. In: Lucien Criblez (Hg.): Bildungsraum Schweiz. Historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen. 1. Aufl. Bern, Wien u.a.: Haupt, S. 251–276.
- Criblez, Lucien (2008e): Zur Einleitung. Vom Bildungsföderalismus zum Bildungsraum Schweiz. In: Lucien Criblez (Hg.): Bildungsraum Schweiz. Historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen. 1. Aufl. Bern, Wien u.a.: Haupt, S. 9–32.
- Criblez, Lucien (2012): Die Expansion der Bildungsverwaltung in den 1960er und 1970er Jahren - am Beispiel der Kantone Zürich und Bern. In: Michael Geiss und Andrea de Vincenti (Hg.): Verwaltete Schule. Geschichte und Gegenwart. Wiesbaden: Springer VS, S. 109–129.
- Criblez, Lucien; Gautschi, Peter; Monico Hirt, Pia; Messner, Helmut (Hg.) (2006): Lehrpläne und Bildungsstandards. Was Schülerinnen und Schüler lernen sollen. Festschrift zum 65. Geburtstag von Prof. Dr. Rudolf Künzli. Bern: Hep.
- Criblez, Lucien; Huber, Christina (2008a): Bildungsstandards – ein Innovationsprogramm aus historischer Perspektive. In: *Beiträge zur Lehrerbildung* 26 (3), S. 279–291.
- Criblez, Lucien; Huber, Christina (2008b): Der Bildungsartikel der Bundesverfassung von 1874 und die Diskussion über den eigenössischen „Schulvogt“. In: Lucien Criblez (Hg.): Bildungsraum Schweiz. Historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen. 1. Aufl. Bern, Wien u.a.: Haupt, S. 87–129.
- Criblez, Lucien; Oelkers, Jürgen; Reusser, Kurt; Berner, Esther; Halbheer, Ueli; Huber, Christina (2009): Bildungsstandards. 1. Aufl. Zug, Seelze-Velber: Klett und Balmer; Klett/Kallmeyer.
- Criblez, Lucien; Lehmann, Lukas; Huber, Christina (Hg.) (2016a): Lehrerbildungspolitik in der Schweiz seit 1990. Kantonale Reformprozesse und nationale Diplomanerkennung. Zürich: Chronos Verlag.
- Criblez, Lucien; Rothen, Christina; Ruoss, Thomas (Hg.) (2016b): Staatlichkeit in der Schweiz. Regieren und verwalten vor der neoliberalen Wende. Zürich: Chronos Verlag.
- Crotti, Claudia (2008): Pädagogische Rekrutenprüfungen. Bildungspolitische Steuerungsversuche zwischen 1875 und 1931. In: Lucien Criblez (Hg.): Bildungsraum Schweiz. Historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen. 1. Aufl. Bern, Wien u.a.: Haupt, S. 131–154.
- Dale, Roger; Robertson, Susan (2007): New Arenas of Education Governance. Reflections and Directions. In: Kerstin Martens, Alessandra Rusconi und Kathrin Leuze (Hg.): New Arenas of Education Governance. The Impact of International Organizations and Markets on Educational Policy Making. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, S. 217–228.
- D-EDK (Deutschschweizer Erziehungsdirektoren-Konferenz) (2016): Lehrplan 21. Überblick. D-EDK. Abgerufen von https://v-fe.lehrplan.ch/container/V_FE_Ueberblick.pdf, zuletzt geprüft am 28.08.2019.
- D-EDK (Deutschschweizer Erziehungsdirektoren-Konferenz) (2018): Lehrplan 21. Grundlagen. Lern- und Unterrichtsverständnis. D-EDK. Abgerufen von <https://v-fe.lehrplan.ch/index.php?code=e|200|2>, zuletzt geprüft am 14.12.2018.

- Délégation suisse (1989): OCDE/CERI: Indicateur internationaux de l'Enseignement. Assemblée générale du Projet. Semmering (Autriche), 18-20 septembre 1989. Rapport de la Délégation suisse. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1427/347.
- DiMaggio, Paul (1988): Interest and Agency in Institutional Theory. In: Lynne G. Zucker (Hg.): Institutional Patterns and Organizations. Culture and Environment. Cambridge, Massachusetts: Ballinger, S. 3–22.
- DSK/EDK (Konferenz der Departementssekretäre der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (2001): Bildung einer Regionalkonferenz EDK der deutschsprachigen Schweiz, Diskussionsvorschlag für die DSK/EDK vom 23.11.2001. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1594/1066.
- Dubs, Rolf (2005): New Public Management und die Führung der Schule. In: Markus Sigrist (Hg.): Schule als Arbeitsplatz. Mitarbeiterbeurteilung zwischen Absicht, Leistungsfähigkeit und Akzeptanz. Zürich: Verlag Pestalozzianum, S. 39–60.
- Duschek, Stephan; Gaitanides, Michael; Matiaske, Wenzel; Ortmann, Günther (Hg.) (2012): Organisationen regeln. Die Wirkmacht korporativer Akteure. Wiesbaden: Springer VS.
- Eberle, Thomas S.; Reichle, Niklaus (2018): Soziologie in der Schweiz seit 1945. In: Stephan Moebius und Andrea Ploder (Hg.): Handbuch Geschichte der deutschsprachigen Soziologie. Wiesbaden: Springer VS, S. 347–384.
- EDI (Eidgenössisches Departement des Innern); EVD (Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement); EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (2011): Chancen optimal nutzen. Erklärung 2011 zu den gemeinsamen bildungspolitischen Zielen für den Bildungsraum Schweiz. Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft und EDK. Abgerufen von https://edudoc.ch/record/96061/files/erklaerung_30052011_d.pdf, zuletzt geprüft am 25.01.2019.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (1968): Statuten. Neuenburg/Solothurn: EDK.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (1970): Jahresbericht 1968/1969. Zug, Genf: EDK.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (29.10.1970): Konkordat über die Schulkoordination. Zug, Genf: EDK. Abgerufen von <https://edudoc.ch/record/1987/files/1-1d.pdf>, zuletzt geprüft am 15.02.2019.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (1971): Jahresbericht 1969/1970. Zug, Genf: EDK.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (1973): Jahresbericht 1972/1973. Zug, Genf: EDK.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (1975): Jahresbericht 1974/1975. Zürich, Genf: EDK.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (1985): Jahresbericht 1984/85. Bern: EDK.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (1987): Bildung in der Schweiz von morgen, 21.01.1987. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1270/716.

- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (1988): Jahresbericht 1987. Bern: EDK.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (1989a): Bildung in der Schweiz von morgen (BICHMO). Arbeitsunterlage für das Pädagogische Forum vom 13./14. März 1989 in Luzern. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1270/718.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (1989b): Schweiz I. OECD Länderexamen Bildungspolitik. Bern: EDK.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (1990a): 20 Jahre Konkordat über die Schulkoordination - Wie weiter? Arbeitspapier für die Jahresversammlung der EDK vom 25./26. Oktober 1990 in Zürich. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1270/40.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (1990b): Jahresbericht 1989. Bern: EDK.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (1990c): Pädagogische Kommission EDK. Bildung in der Schweiz von morgen (BICHMO). Stellungnahme und Anträge vom 13. Januar 1990. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1427/134.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (1990d): Was lehren uns 20 Jahre Schulkonkordat? Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1270/40. Manuskript der Rede von Moritz Arnet zur Jahresversammlung der EDK am 25./26.10.1990 vom 23.10.1990, unterzeichnet mit A/eh.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (1992): Jahresbericht 1991. Bern: EDK.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (1993a): Brief Arnet Schneider 09.12.1993. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1453/17.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (1993b): Jahresbericht 1992. Bern: EDK.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (1995a): Jahresbericht 1994. Bern: EDK.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (1995b): Reform der Bundesverfassung. Bildungswesen, StALU PA 1453/1115. Brief an die Erziehungsdirektorinnen und -direktoren.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (1998a): Brief Präsident Kommission Allgemeine Bildung (KAB) vom 10.01.1998. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1453/1907.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (1998b): KAB-Projekt A.81: Gesamtschweizerische Treffpunkte und Richtlinien für die Kernfächer, 25. August 1998. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1453/1907.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (1999): Beschluss. EDK-Dossier „Freiräume - Richtlinien - Treffpunkte: Mathematikunterricht während der obligatorischen Schulzeit“ vom 17.8.1999. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1594/92.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (2000a): Brief Hans Ambühl an Carlo Malaguerra vom 27.01.2000. Betreff „PISA“. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1594/873.

- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (2000b): Das Schulkonkordat vom 29. Oktober 1970. Entstehung, Geschichte, Kommentar. Bern: EDK. Abgerufen von https://www.zrk.ch/dms/dokument/dokument_bericht_id_108_rnd7986.pdf, zuletzt geprüft am 15.02.2019.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (2000c): Erklärung der EDK zum 30-jährigen Bestehen des Schulkonkordats vom 3. November 2000. Bern: EDK. Abgerufen von https://edudoc.ch/record/25635/files/Erkl_30-J_Konkordat_d.pdf, zuletzt geprüft am 09.11.2018.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (2001a): Antrag zur konzeptionellen Planung, zur Organisation und zum weiteren Vorgehen bezüglich PISA 2003. Zustimmung. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1594/1369.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (2001b): Aussprache-Geschäft. Aufbau eines nationalen Bildungsmonitorings durch Kantone und Bund: Information und Aussprache, 18.10.2001. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1594/1031.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (2001c): EDK-Tätigkeitsprogramm ab 2001; Ausgangslage nach Abschluss von Phase 1 des Projekts „EDK 20XX“. Stand und Priorisierungen. 5. Juli 2001. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1594/1022.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (2001d): Leitlinien und Tätigkeitsprogramm der EDK. Brief des Generalsekretärs der EDK an die Präsidentinnen und Präsidenten der ständigen Kommissionen und Fachkonferenzen vom 2. August 2001. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1594/1022.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (2001e): Projekt „EDK 20XX“, Phase 2: Evaluation des bestehenden EDK-Instrumentariums. Auftrag an die DSK. 03.05.2001. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1594/1261.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (2001f): Projektorganisation PISA; weiteres Vorgehen. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1594/1369.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (2001g): Tätigkeitsprogramm der EDK ab 2001 nach Arbeitsschwerpunkten. 5. Juli 2001. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1594/1022.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (2002a): Aussprache-Geschäft. Aufbau Bildungsmonitoring Schweiz; Zwischenbericht zum weiteren Vorgehen: Kenntnisnahme, 3.1.2002. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1664/23.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (2002b): Aussprache-Geschäft. Bildungsmonitoring; Diskussionsgrundlage (Skizze) für die gemeinsame Auftragserteilung zusammen mit dem Bund: Beratung, 10.4.2002. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1664/23.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (2002c): Beilagen 1-9 zur 1. Sitzung des Beirates HarmoS, 28. Januar 2003. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1664/236.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (2002d): Convocation du Conseil Harmos, 28.1.2003. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1664/236. Brief Leiter des Koordinationsbereichs „Obligatorische Schule“, 13. Dezember 2002.

- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (2002e): Harmonisierung der obligatorischen Schule (Konkordatsentwicklung); Projektorganisation und Arbeitsplan: Kenntnisnahme; Verabschiedung der Finanzierungsempfehlung an die Kantone, StALU PA 1664/236. Bericht des Generalsekretariats und Beschluss der Plenarversammlung vom 6. Juni 2002.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (2002f): PISA 2000: erste Beurteilung der Ergebnisse und Festlegung des weiteren Vorgehens; Erklärung der EDK: Verabschiedung zuhanden der Plenarversammlung. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1594/1368.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (2002g): Weiterentwicklung des Schulkonkordats; Harmonisierung der obligatorischen Schule durch gesamtschweizerische Kompetenzniveaus und sprachregionale Treffpunkte: Festlegung von Grundsätzen für das weitere Vorgehen. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1594/1259. Bericht des Generalsekretariats und Beschluss des Vorstands vom 24. Januar 2002.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (2003a): Protokoll 1. Sitzung des Koordinationsausschusses HarmoS, 1. April 2003. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1664/607.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (2003b): Protokoll der 1. Sitzung des Beirates HarmoS, 28. Januar 2003. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1664/236.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (2003c): Protokoll der 3. Sitzung des Beirates HarmoS, 12. November 2003. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1664/609.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (2003d): Aktionsplan „PISA 2000“-Folgemassnahmen. Bern: EDK. Abgerufen von http://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/pisa2000_aktplan_d.pdf, zuletzt geprüft am 11.08.2018.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (2004a): Arbeitspapier Kolloquium HarmoS: Fragen des Beirats (Tagung Murten 17.-19. März 2004). Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1664/611. Beilage zur 6. Sitzung des Beirates HarmoS, 7. April 2004.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (2004b): Bildungsstandards - Begriffliche Erklärung. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1664/610. Beirat HarmoS / Ende 2003. Beilage zur 5. Sitzung des Beirates HarmoS, 27. Januar 2004.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (2004c): Projekt HARMOS - Juni 2004. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1664/612. Offertenausschreibung für die Entwicklung von Kompetenzmodellen.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (2004d): Protokoll der 5. Sitzung des Beirates HarmoS, 27. Januar 2004. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1664/610.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (2004e): Tagung HarmoS Murten 17.-19. März 2004: Programm, Teilnehmerliste, Projekt HarmoS: Ausgangslage, Zimmerübersicht der Ateliers. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1664/611.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (03.03.2005): Statut der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren. REDK 2.1.1. Bern: EDK.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (14.06.2007): Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat). Bern: EDK. Abgerufen von http://edudoc.ch/record/24711/files/HarmoS_d.pdf, zuletzt geprüft am 11.08.2018.

- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (2010): Redebeitrag von Staatsrätin Isabelle Chassot (FR), Präsidentin der EDK anlässlich der Medienkonferenz PISA 2009 vom 7. Dezember 2010 in Bern. Bern: EDK. Abgerufen von https://www.edudoc.ch/static/web/aktuell/medienmitt/redebeitragspisa2009_d.pdf, zuletzt geprüft am 10.12.2018.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (2011a): Die interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule (HarmoS-Konkordat) vom 14. Juni 2007. Kommentar, Entstehungsgeschichte und Ausblick, Instrumente. Bern: EDK. Abgerufen von https://edudoc.ch/record/96777/files/harmos-konkordat_d.pdf, zuletzt geprüft am 12.12.2018.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (2011b): PISA 2009: Würdigung der wichtigsten Ergebnisse und Folgerungen insbesondere für die Leseförderung in der Schweiz. Erklärung der EDK vom 17. März 2011. Bern: EDK. Abgerufen von https://edudoc.ch/record/93140/files/Pisa2009_Erklaerung_d.pdf, zuletzt geprüft am 24.01.2019.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (2013): Redebeitrag von Regierungsrat Christoph Eymann (BS), Präsident der EDK anlässlich der Medienkonferenz PISA 2012 vom 3. Dezember 2013. Bern: EDK. Abgerufen von https://www.edudoc.ch/static/web/aktuell/medienmitt/redebeitrag_pisa2012_eymann_d.pdf, zuletzt geprüft am 10.12.2018.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (2014): Organisationsreglement über die Durchführung der Überprüfung des Erreichens der Grundkompetenzen, vom 08.05.2014. Bern: EDK. Abgerufen von https://edudoc.ch/record/113128/files/Organisations-regl_UeGK_d.pdf, zuletzt geprüft am 17.12.2018.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (2015): Bilanz 2015. Harmonisierung der verfassungsmässigen Eckwerte (Art. 62 Abs. 4 BV) für den Bereich der obligatorischen Schule. Bern: EDK. Abgerufen von https://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/harmos/bilanz2015_bericht_d.pdf, zuletzt geprüft am 17.12.2018.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (2017): Ein Porträt. In der Schweiz tragen die Kantone die Hauptverantwortung für Bildung und Kultur. Als EDK koordinieren sie ihre Arbeit auf nationaler Ebene. Bern: EDK. Abgerufen von https://edudoc.ch/record/121111/files/port_edk_d.pdf, zuletzt geprüft am 11.03.2019.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (2018a): Bildungsmonitoring. Bern: EDK. Abgerufen von <http://www.edk.ch/dyn/11663.php>, zuletzt geprüft am 03.12.2018.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (2018b): Nationale Bildungsziele. Bern: EDK. Abgerufen von <http://www.edk.ch/dyn/12930.php>, zuletzt geprüft am 14.12.2018.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (2018c): Überprüfung des Erreichens der Grundkompetenzen: Verschiebung des Publikationstermins der Ergebnisse 2016 und 2017. Beschluss Plenarversammlung, vom 22.03.2018. Bern: EDK. Abgerufen von https://edudoc.ch/record/130617/files/pb_ugk_verschiebung_publicationstermin_d.pdf, zuletzt geprüft am 17.12.2018.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (2019a): Bilanz 2019. Harmonisierung der verfassungsmässigen Eckwerte (Art. 62 Abs. 4 BV) für den Bereich der obligatorischen Schule. Bern: EDK. Abgerufen von http://edudoc.ch/record/204713/files/Bilanz-Bericht_II_d.pdf, zuletzt geprüft am 11.07.2019.

- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (2019b): Durchführungszentren. Bern: EDK. Abgerufen von <http://uegk-schweiz.ch/durchfuehrung/>, zuletzt geprüft am 17.01.2019.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (2019c): Überprüfung des Erreichens der Grundkompetenzen: Kenntnisnahme und Würdigung der Ergebnisse der Erhebung 2016 (Mathematik) und der Erhebung 2017 (Sprachen). Beschluss Plenarversammlung, vom 28.03.2019. Bern: EDK. Abgerufen von https://edudoc.ch/record/204066/files/PB_Genehmigung_UeGK_Finalisierung_Vorstand_2019051617_d.pdf, zuletzt geprüft am 02.09.2019.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren); BBT (Bundesamt für Bildung und Technologie) (2010): PISA 2009: die Schweiz positioniert sich im Lesen besser als 2000. Medienmitteilung 7.12.2010. Bern: EDK; BBT. Abgerufen von https://www.edudoc.ch/static/web/aktuell/medienmitt/pisa2009_d.pdf, zuletzt geprüft am 10.12.2018.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren); BFS (Bundesamt für Statistik) (2002): Bildungsmonitoring Schweiz. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1664/23. Skizze für die Sitzung vom 8. März 2002.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren); Projektgruppe „Innovationen im Bildungswesen“ der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (Bundesrepublik Deutschland); Bundesministerium für Unterricht und kulturelle Angelegenheiten (Österreich) (Hg.) (1979): Evaluation schulischer Neuerungen. Stuttgart: Klett Cotta.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren); Projektgruppe „Innovationen im Bildungswesen“ der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (Bundesrepublik Deutschland); Bundesministerium für Unterricht und kulturelle Angelegenheiten (Österreich) (Hg.) (1995): Innovationen im Bildungswesen als übernationale Aufgabe. Die OECD/CERI-Regionalseminare der deutschsprachigen Länder 1977-1993. 1. Aufl. Bonn: Köllen.
- EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren); SBFI (Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation) (2013): PISA 12: sehr gute Mathematikleistungen bestätigt. Medienmitteilung vom 3.12.2013. Bern: EDK; SBFI. Abgerufen von https://www.edudoc.ch/static/web/aktuell/medienmitt/pisa2012_d.pdf, zuletzt geprüft am 10.12.2018.
- EDK Plenarversammlung (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, Plenarversammlung) (1997): Protokoll der Plenarversammlung vom 13. November 1997. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1453/1318.
- EDK Präsidium (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, Präsidium) (1996): 25 Jahre SKBF / CSRE. Kantone und Bildungsforschung - Bildungskoordination und Forschungskoordination. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1453/953. Rede des Präsidenten der EDK am 20.8.1996.
- educa.ch (Schweizer Medieninstitut für Bildung und Kultur Genossenschaft) (2018): PISA. Organisation Schweiz. Bern: educa.ch. Schweizer Medieninstitut für Bildung und Kultur. Abgerufen von <https://pisa.educa.ch/de/organisation-schweiz-0>, zuletzt geprüft am 03.12.2018.
- Egger, Eugen (1962): Aufgaben und Ziel der „Zentralen Informationsstelle für Fragen des Schul- und Erziehungswesens“. In: *Schweizer Schule* 49 (6).

- Eisenhardt, Kathleen M. (1989): Building Theories from Case Study Research. In: *Academy of Management Review* 14 (4), 532-550.
- EJPD (Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement) (1995): Pressemitteilung. Bundesrat eröffnet Vernehmlassungsverfahren zur Verfassungsreform. Aufruf zur Stellungnahme. Bern: EJPD. Abgerufen von <https://www.admin.ch/cp/d/1995Jun26.150836.4270@idz.bfi.admin.ch.html>, zuletzt geprüft am 08.11.2018.
- EKD BL (Erziehungs- und Kulturdirektion Kanton Basel-Landschaft) (2000): Revision des Konkordats über die Schulkoordination vom 29. Oktober 1970. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1594/537. Brief an den Präsidenten der EDK vom 6. April 2000.
- EVD BBT (Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement, Bundesamt für Berufsbildung und Technologie) (2010): Die Bedeutung von PISA aus Bundessicht. 7. Dezember 2010 - Medienkonferenz PISA 2009. Ariane Baechler, Mitglied der Geschäftsleitung BBT. Bern: BBT. Abgerufen von <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/21411.pdf>, zuletzt geprüft am 10.12.2018.
- Expertengruppe Bildungsmonitoring Schweiz (2004a): Bildungsmonitoring Schweiz. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1664/1041. Projektplan 4. Februar 2004.
- Expertengruppe Bildungsmonitoring Schweiz (2004b): Bildungsmonitoring Schweiz. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1664/1042. Projektplan Bildungsbericht 2006 (Pilot).
- Fatke, Reinhard (2010): Fallstudien in der Erziehungswissenschaft. In: Barbara Friebertshäuser und Annedore Prengel (Hg.): *Handbuch Qualitative Forschungsmethoden in der Erziehungswissenschaft*. Unter Mitarbeit von Heike Boller und Sophia Richter. 3., vollst. überarb. Aufl., (Neuausg.). Weinheim: Juventa-Verlag, S. 159–172.
- Fegter, Susann; Kessl, Fabian; Langer, Antje; Ott, Marion; Rothe, Daniela; Wrana, Daniel (Hg.) (2015a): *Erziehungswissenschaftliche Diskursforschung. Empirische Analysen zu Bildungs- und Erziehungsverhältnissen*. Wiesbaden: Springer VS.
- Fegter, Susann; Kessl, Fabian; Langer, Antje; Ott, Marion; Rothe, Daniela; Wrana, Daniel (2015b): *Erziehungswissenschaftliche Diskursforschung. Theorien, Methodologien, Gegenstandskonstruktionen*. In: Susann Fegter, Fabian Kessl, Antje Langer, Marion Ott, Daniela Rothe und Daniel Wrana (Hg.): *Erziehungswissenschaftliche Diskursforschung. Empirische Analysen zu Bildungs- und Erziehungsverhältnissen*. Wiesbaden: Springer VS, S. 9–55.
- Fend, Helmut (2006): *Geschichte des Bildungswesens. Der Sonderweg im europäischen Kulturraum*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Fend, Helmut (2008): *Schule gestalten. Systemsteuerung, Schulentwicklung und Unterrichtsqualität*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Fend, Helmut; Büeler, Xaver; Grob, Urs; Kassis, Wassilis (1996): *Politische Bildung und Persönlichkeitsförderung als Qualitätskriterien von Bildungssystemen: Möglichkeiten der Evaluation von Bildungssystemeffekten im Bereich überfachlicher Kompetenzen am Beispiel des Vergleichs der Kantone Schwyz und Zürich. Bericht der Schweizer Arbeitsgruppe „Cross-Curricular-Competencies“ von Network A des INES-Projekts der OECD*. Bern: BFS.

- Fernig, Leo (1993): The International Bureau of Education in Genva. A Centre of the Progressive Education/New Education Movement. Abgerufen von http://www.unesco.org/education/pdf/FERNIG_2.PDF, zuletzt geprüft am 06.03.2019.
- Finnemore, Martha (1993): International Organizations as Teachers of Norms: The United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization and Science Policy. In: *International Organization* 47 (4), S. 565–597.
- Fiszer, Józef M.; Wódka, Jakub; Olszewski, Pawel; Paszewski, Tomasz; Cianciara, Agnieszka; Orzelska-Staczek, Agnieszka (2015): The Euro-Atlantic System in a Multipolar World. A Forecast. Berlin: Logos Berlin.
- Forschungsgemeinschaft PISA Deutschschweiz (2014a): PISA 2012: Porträt des Kantons Bern (deutschsprachiger Teil). Bern: Erziehungsdirektion des Kantons Bern. Abgerufen von https://pisa.educa.ch/sites/default/files/uploads/2016/11/erz_2014_pisa_2012_kantonsport-raet_bew.pdf, zuletzt geprüft am 10.12.2018.
- Forschungsgemeinschaft PISA Deutschschweiz (2014b): PISA 2012: Porträt des Kantons St. Gallen. St. Gallen: Institut für Professionsforschung und Kompetenzentwicklung, Pädagogische Hochschule St. Gallen. Abgerufen von https://pisa.educa.ch/sites/default/files/uploads/2016/11/pisa_2012_sg.pdf, zuletzt geprüft am 10.12.2018.
- Fries, Anna-Verena; Gautschi, Peter (2001): Treffpunkte für die Volksschule. Ein Kanon der elementaren schulischen Bildungsinhalte für die Deutschschweiz. Bericht des Vorprojektes vom 30.8.2001 zuhanden der NW EDK. Zürich, Aarau: Pestalozzianum Zürich und Didaktikum Aarau. Abgerufen von <http://www.lehrplanforschung.ch/wp-content/uploads/2011/06/TreffpunkteBericht30.8.012.pdf>, zuletzt geprüft am 22.11.2018.
- Fröhlich, Gerhard; Rehbein, Boike (2014): Bourdieu-Handbuch. Leben - Werk - Wirkung. Stuttgart: J.B. Metzler.
- Gadamer, Hans-Georg (1986): Gesammelte Werke Band 2. Hermeneutik II. Wahrheit und Methode. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).
- Gardinier, Meg P. (2017): Looking Back Toward the Future. Reflecting on the OECD's Global Educational Influence. In: Alexander W. Wiseman und Calley Stevens Taylor (Hg.): The Impact of the OECD on Education Worldwide. First edition. Bingley, England: Enrich Professional Publishing, S. 247–269.
- Gardt, Andreas (2007): Linguistisches Interpretieren. Konstruktivistische Theorie und realistische Praxis. In: Werner Holly und Fritz Hermanns (Hg.): Linguistische Hermeneutik. Theorie und Praxis des Verstehens und Interpretierens. Im Original erschienen 2007. Berlin, New York: De Gruyter, S. 263–280.
- Gasteiger, Ludwig; Schneider, Werner (2014): Die Modernisierung der Hochschule im Spannungsfeld von politischer Steuerung und Autonomie. Interpretativ-rekonstruktive Diskursforschung und Grounded Theory Methodologie. In: Martin Nonhoff, Eva Herschinger, Johannes Angermüller, Felicitas Macgilchrist, Martin Reisigl, Juliette Wedl et al. (Hg.): Diskursforschung. Ein interdisziplinäres Handbuch. Band 2: Methoden und Analysepraxis. Perspektiven auf Hochschulreformdiskurse. Bielefeld: transcript Verlag, S. 140–163.
- Geisinger, Kurt F.; Usher-Tate, Betty Jean (2016): A Brief History of Educational Testing and Psychometrics. In: Craig Wells und Molly Faulkner-Bond (Hg.): Educational Measurement. From Foundations to Future. New York: Guilford Press a Division of Guilford Publications Inc, S. 3–20.

- Geiss, Michael; Vincenti, Andrea de (Hg.) (2012): *Verwaltete Schule. Geschichte und Gegenwart*. Wiesbaden: Springer VS.
- Generalsekretär EDK (2001): *Weiterentwicklung/Ergänzung des Schulkonkordats von 1970: rechtliche und politische Überlegungen zu „Architektur“ und Vorgehen*. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1594/1259.
- Gentinetta, Peter M. (1997): Schweizerische Dokumentationsstelle für Schul- und Bildungsfragen CESDOC. In: Hans Badertscher (Hg.): *Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren 1897 bis 1997. Entstehung, Geschichte, Wirkung*. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt, S. 237–241.
- George, Alexander L.; Bennett, Andrew (2005): *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, London: The MIT Press.
- Gerring, John (2006): Single-Outcome Studies. In: *International Sociology* 21 (5), S. 707–734.
- Gerstenberger, Debora; Glasman, Joël (Hg.) (2016): *Techniken der Globalisierung. Globalgeschichte meets Akteur-Netzwerk-Theorie*. 1. Aufl. Bielefeld: transcript Verlag.
- Glasze, Georg; Hussein, Shadia; Mose, Jörg (2009): Kodierende Verfahren in der Diskursforschung. In: Georg Glasze und Annika Mattisek (Hg.): *Handbuch Diskurs und Raum. Theorien und Methoden für die Humangeographie sowie die sozial- und kulturwissenschaftliche Raumforschung*. 2nd ed. s.l.: transcript Verlag, S. 293–314.
- Glasze, Georg; Mattisek, Annika (Hg.) (2009): *Handbuch Diskurs und Raum. Theorien und Methoden für die Humangeographie sowie die sozial- und kulturwissenschaftliche Raumforschung*. 2nd ed. s.l.: transcript Verlag.
- Göldi, Susan (2011): *Von der bloomschen Taxonomy zu aktuellen Bildungsstandards. Zur Entstehungs- und Rezeptionsgeschichte eines pädagogischen Bestsellers*. Zugl.: Zürich, Univ., Diss., 2010. 1. Aufl. Bern.
- Goy, Martin; van Ackeren, Isabell; Schwippert, Knut (2008): Ein halbes Jahrhundert internationale Schulleistungsstudien. Eine systematisierende Übersicht. In: *Tertrium Comparatoinis. Journal für International und Interkulturell Vergleichende Erziehungswissenschaft* 14 (1), S. 77–107.
- Gregory, Robert J. (2011): *Psychological Testing. History, Principles, and Applications*. 6th ed. Boston: Allyn & Bacon.
- Grek, Sotiria (2009): Governing by Numbers: The PISA ‚Effect‘ in Europe. In: *Journal of Education Policy* 24 (1), S. 23–37.
- Gretler, Armin (1997): Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung SKBF. In: Hans Badertscher (Hg.): *Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren 1897 bis 1997. Entstehung, Geschichte, Wirkung*. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt, S. 247–252.
- Gretler, Armin (2000): Die schweizerische Bildungsforschung der Nachkriegszeit im Spiegel ihrer Institutionen und ihrer Themen. Von der Geschichte zu aktuellen Fragestellungen. In: *Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften* 22 (1), S. 111–114.
- Groth, Stefan (2018): Entstehungskontext, Materialität und Sprachspezifik. Elemente einer empirisch-kulturwissenschaftlichen Quellenkritik von Dokumenten in politischen Prozessen. In: *Schweizerisches Archiv für Volkskunde* 114 (1).

- Grunder, Hans-Ulrich (1997): Vom Wunsch nach Koordination zur Gründung der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) 1897. In: Hans Badertscher (Hg.): Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren 1897 bis 1997. Entstehung, Geschichte, Wirkung. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt, S. 11–29.
- GS EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, Generalsekretariat) (1995a): Neue Bildungsartikel in der Bundesverfassung / Laufende Reform der BV, StALU PA 1453/659.
- GS EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, Generalsekretariat) (1995b): Zu These 6, StALU PA 1453/659.
- GS EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, Generalsekretariat) (1998): Bildungsartikel in der Bundesverfassung. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1453/2074.
- GS EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, Generalsekretariat) (2000a): „EDK 20XX“ Arbeitsschwerpunkte EDK. 1. Entwurf 09.06.2000. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1594/771.
- GS EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, Generalsekretariat) (2000b): „EDK 20XX“ Einführender Bericht des Generalsekretärs. 15.08.2000. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1594/772.
- GS EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, Generalsekretariat) (2000c): „EDK 20XX“ Leitbild EDK. 1. Entwurf 09.06.2000. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1594/771.
- GS EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, Generalsekretariat) (2000d): Projekt „EDK 20XX“, Information vom 17.5.2000, Beilage: Kurz-Beschrieb „EDK 20XX“. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1594/771.
- GS EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, Generalsekretariat) (2001a): „EDK 20XX“: Information aus dem Vorstand zum weiteren Vorgehen. 12.02.2001. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1594/1260.
- GS EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, Generalsekretariat) (2001b): Konkordatsergänzung: Einsetzung einer Arbeitsgruppe und Bezeichnung von Experten. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1594/1257. Antrag des Generalsekretariats vom 8. Januar 2001.
- GS EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, Generalsekretariat) (2001c): Übrige Bundesrechtsentwicklung: Information und Lagebeurteilung. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1594/1255. [Anmerkung S. E.: genauer Kontext unklar; datiert 8.2.2001, Kürzel HA].
- GS EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, Generalsekretariat) (2013): Überprüfung der Erreichung der Grundkompetenzen. Konzept, 20. Juni 2013. Bern: EDK. Abgerufen von https://edudoc.ch/record/107770/files/PB_grundkompetenzen_d.pdf, zuletzt geprüft am 14.12.2018.
- GS EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, Generalsekretariat) (2018): Faktenblatt. Nationale Bildungsziele für die obligatorische Schule: in vier Fächern zu erreichende Grundkompetenzen. Bern: EDK. Abgerufen von https://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/har-mos/grundkomp_faktenblatt_d.pdf, zuletzt geprüft am 11.08.2018.

- Hablützel, Peter; Haldemann, Theo; Schedler, Kuno; Schwaar, Karl (Hg.) (1995): Umbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz. Bern: Haupt.
- Hadjar, Andreas; Becker, Rolf (Hg.) (2009): Expected and Unexpected Consequences of the Educational Expansion in Europe and the US. Theoretical Approaches and Empirical Findings in Comparative Perspective. 1. Aufl. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.
- Häfelin, Ulrich; Haller, Walter; Keller, Helen; Thurnherr, Daniela (2016): Schweizerisches Bundesstaatsrecht. 9., vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage. Zürich, Basel, Genf: Schulthess.
- Hartig, Johannes; Klieme, Eckhard (2006): Kompetenz und Kompetenzdiagnostik. In: Karl Schweizer (Hg.): Leistung und Leistungsdiagnostik. Berlin, Heidelberg: Springer Medizin Verlag Heidelberg, S. 127–143.
- Hartong, Sigrid (2015): Global Policy Convergence Through „Distributed Governance“? The Emergence of „National“ Education Standards in the US and Germany. In: *Journal of International and Comparative Social Policy* 31 (1), S. 10–33.
- Heinrich, Martin (2007): Governance in der Schulentwicklung. Von der Autonomie zur evaluationsbasierten Steuerung. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Heinrich, Martin; Wernet, Andreas (Hg.) (2018): Rekonstruktive Bildungsforschung. Zugänge und Methoden. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Henry, Miriam (2001): The OECD, Globalisation, and Education Policy. Amsterdam: Pergamon.
- Herschinger, Eva; Nonhoff, Martin (2014): Diskursforschung in der Politikwissenschaft. In: Johannes Angermüller, Martin Nonhoff, Eva Herschinger, Felicitas Macgilchrist, Martin Reisigl, Juliette Wedl et al. (Hg.): Diskursforschung. Ein interdisziplinäres Handbuch. Band 1: Theorien, Methodologien und Kontroversen. Bielefeld: transcript Verlag, S. 192–207.
- Herz, Monica (2014): Regional Governance. In: Thomas G. Weiss und Rorden Wilkinson (Hg.): *International Organization and Global Governance*. 1. publ. London: Routledge, S. 236–250.
- Hoffmann, Dietrich (1991): Die Transformationen des Bildungsbegriffs in der Epoche der Bildungsreform. In: Dietrich Hoffmann und Helmut Heid (Hg.): Bilanzierungen erziehungswissenschaftlicher Theorieentwicklung. Erfolgskontrolle durch Wissenschaftsforschung. Weinheim: Dt. Studien-Verlag, S. 89–118.
- Hoffmann, Dietrich; Heid, Helmut (Hg.) (1991): Bilanzierungen erziehungswissenschaftlicher Theorieentwicklung. Erfolgskontrolle durch Wissenschaftsforschung. Weinheim: Dt. Studien-Verlag.
- Höhener, Lukas; Criblez, Lucien (2018): Wissenstransfer im Kontext der Schweizer Curriculumdiskussion der 1970er Jahre. In: *Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften* 40 (1).
- Holzapfel, Stefan; Jaggi, Marco (2008): Eine qualitative Untersuchung von Policy-Change an einer Schnittstelle von Integrations- und Bildungspolitik anhand der Konzepte Konvergenz, Diffusion und Transfer auf nationaler Ebene. Ähnlichkeit und Verbreitung der Unterstützung des heimatlichen Sprach- und Kulturunterrichts (HSK) in der föderalen Kantonsstruktur der Schweiz. Zürich.
- Holzinger, Katharina; Jörgens, Helge; Knill, Christoph (2007): Transfer, Diffusion und Konvergenz. Konzepte und Kausalmechanismen. In: *Politische Vierteljahresschrift* (Sonderheft 38), S. 11–35.

- Horlacher, Rebekka; Vincenti, Andrea de (2014): From Rationalist Autonomy to Scientific Empiricism. A History of Curriculum in Switzerland. In: William F. Pinar (Hg.): International Handbook of Curriculum Research. 2nd ed. New York: Routledge, S. 476–492.
- Howell, Martha C.; Prevenier, Walter; Kölzer, Theo (Hg.) (2004): Werkstatt des Historikers. Eine Einführung in die historischen Methoden. Köln: Böhlau.
- Huxley, Julian (1946): UNESCO. It's Purpose and It's Philosophy. Preparatory Commission of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation. London: The Frederick Printing Co., LTD. Abgerufen von <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000068197>, zuletzt geprüft am 27.02.2019.
- Imlig, Flavian (2016): Rechenschaft, Planung, Information. Prozesse, Formen und Inhalte der Luzerner Staatsverwaltungsberichte. In: Lucien Criblez, Christina Rothen und Thomas Ruoss (Hg.): Staatlichkeit in der Schweiz. Regieren und verwalten vor der neoliberalen Wende. Zürich: Chronos Verlag, S. 143–169.
- Jakobi, Anja P.; Martens, Kerstin (2014a): Conclusion. Findings, Implications and Outlook of OECD Governance. In: Kerstin Martens (Hg.): Mechanisms of OECD Governance. International Incentives for National Policy-Making? Oxford: Oxford University Press, S. 260–279.
- Jakobi, Anja P.; Martens, Kerstin (2014b): Expanding and Intensifying Governance. The OECD in Education Policy. In: Kerstin Martens (Hg.): Mechanisms of OECD Governance. International Incentives for National Policy-Making? Oxford: Oxford University Press, S. 163–179.
- Jasanoff, Sheila (1994): The Fifth Branch. Science Advisers as Policymakers. 2. print. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Jones, Phillip W.; Coleman, David (2005): The United Nations and Education. Multilateralism, Development, and Globalisation. London, New York: RoutledgeFalmer.
- Jost, Hans Ulrich (2016): Von Zahlen, Politik und Macht. Geschichte der schweizerischen Statistik. Unter Mitarbeit von Carlo Malaguerra. Zürich: Chronos.
- KBL (Kompetenzzentrum für Bildungsevaluation und Leistungsmessung an der Universität Zürich) (2000): Erste Ergebnisse des Analyse-Netzwerkes. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1594/868.
- Keller, Rainer; Hirsland, Andreas; Schneider, Werner; Viehöver, Willy (2004a): Die vielgestaltige Praxis der Diskursforschung. Eine Einführung. In: Rainer Keller, Andreas Hirsland, Werner Schneider und Willy Viehöver (Hg.): Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Band 2: Forschungspraxis. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 7–18.
- Keller, Rainer; Hirsland, Andreas; Schneider, Werner; Viehöver, Willy (Hg.) (2004b): Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Band 2: Forschungspraxis. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kirsch, Irwin; Lennon, Mary Louise; Yamamoto, Kentaro; Davier, Matthias von (2017): Large-Scale Assessments of Adult Literacy. In: Randy Elliot Bennett und Matthias von Davier (Hg.): Advancing Human Assessment. The Methodological, Psychological and Policy Contributions of ETS, Bd. 10. Cham: Springer, S. 285–310.
- Kirsch, Irwin S.; Jungeblut, Ann (1986): Literacy. Profiles of America's Young Adults. Princeton: Educational Testing Service.

- Klafki, Wolfgang (2007): Neue Studien zur Bildungstheorie und Didaktik. Zeitgemäße Allgemeinbildung und kritisch-konstruktive Didaktik. s.l.: Beltz.
- Klausing, Andreas; Husfeldt, Vera (2015): Verknüpfung von Daten aus Bildungsstatistik und Leistungsmessungen auf Individualebene in der Schweiz. In: *Die deutsche Schule* 107 (4), S. 352–364.
- Kleemann, Frank; Krähnke, Uwe; Matuschek, Ingo (2013): Interpretative Sozialforschung. Eine praxisorientierte Einführung. 2. korrigierte und aktualisierte Aufl. Wiesbaden: Springer VS.
- Klieme, Eckhard; Avenarius, Hermann; Blum, Werner; Döbrich, Peter; Gruber, Hans; Prenzel, Manfred et al. (2003): Zur Entwicklung nationaler Bildungsstandards. Eine Expertise. Berlin: Bundesministerium für Bildung und Forschung.
- Knight, Andy W. (2014): US Hegemony. In: Thomas G. Weiss und Rorden Wilkinson (Hg.): *International Organization and Global Governance*. 1. publ. London: Routledge, S. 292–303.
- Knodel, Philipp; Martens, Kerstin; Olano, Daniel de; Popp, Marie (Hg.) (2010): Das PISA-Echo. Internationale Reaktionen auf die Bildungsstudie. Frankfurt am Main: Campus-Verlag.
- Koch, Lutz (2004): Allgemeinbildung und Grundbildung, Identität oder Alternative? In: *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft* 7 (2), S. 183–191.
- Koch, Sascha (2009): Die Bausteine neo-institutionalistischer Organisationstheorie – Begriffe und Konzepte im Lauf der Zeit. In: Sascha Koch und Michael Schemmann (Hg.): *Neo-Institutionalismus in der Erziehungswissenschaft. Grundlegende Texte und empirische Studien*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 110–131.
- Koch, Stefan; Gräsel, Cornelia (2004): Schulreformen und Neue Steuerung – erziehungs- und verwaltungswissenschaftliche Perspektiven. In: Stefan Koch und Rudolf Fisch (Hg.): *Schulen für die Zukunft. Neue Steuerung im Bildungswesen*. Baltmannsweiler: Schneider Hohengehren, S. 3–24.
- Kommission für internationale Zusammenarbeit im Schulwesen (1966): Brief Egger Stiffler 14.03.1966. Staatsarchiv Luzern, StALU, PA 1270/181.
- Kommission für internationale Zusammenarbeit im Schulwesen (1967a): Brief Lejeune 06.07.1967. Staatsarchiv Luzern, StALU, PA 1270/181.
- Kommission für internationale Zusammenarbeit im Schulwesen (1967b): Brief Lejeune 23.10.1967. Staatsarchiv Luzern, StALU, PA 1270/181.
- Kommission für internationale Zusammenarbeit im Schulwesen (1967c): Protokoll 1. Sitzung 05.05.1967. Staatsarchiv Luzern, StALU, PA 1270/182.
- Konsortium HarmoS Fremdsprachen (2009): Fremdsprachen. Wissenschaftlicher Kurzbericht und Kompetenzmodell. Provisorische Fassung (vor Verabschiedung der Standards). Stand: 18. Juni 2009. Abgerufen von https://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/harmos/L2_wissB_25_1_10_d.pdf, zuletzt geprüft am 17.01.2019.
- Konsortium HarmoS Naturwissenschaften+ (2010): Naturwissenschaften. Wissenschaftlicher Kurzbericht und Kompetenzmodell. Provisorische Fassung (vor Verabschiedung der Standards). Stand: Juli 2009, mit Ergänzungen und Korrekturen Januar 2010. Abgerufen von https://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/harmos/harmoS_kurzbericht_neu.pdf, zuletzt geprüft am 17.01.2019.
- Konsortium HarmoS Schulsprache (2010): Schulsprache. Wissenschaftlicher Kurzbericht und Kompetenzmodell. Provisorische Fassung (vor Verabschiedung der Standards). Stand: 17. Januar 2010.

- Abgerufen von https://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/harmos/L1_wissB_25_1_10_d.pdf, zuletzt geprüft am 14.12.2018.
- Konsortium Mathematik (2009): HarmoS Mathematik. Wissenschaftlicher Kurzbericht und Kompetenzmodell. Provisorische Fassung (vor Verabschiedung der Basisstandards). Stand: 13. Dezember 2009. Abgerufen von https://www.edudoc.ch/static/web/arbeiten/harmos/math_kurzbericht_2009_d.pdf, zuletzt geprüft am 14.12.2018.
- Konsortium PISA.ch (2010): PISA 2009: Schülerinnen und Schüler der Schweiz im internationalen Vergleich. Erste Ergebnisse. Bern, Neuchâtel: BBT/EDK und Konsortium PISA.ch. Abgerufen von https://pisa.educa.ch/sites/default/files/uploads/2016/11/pisa2009_de_0.pdf, zuletzt geprüft am 10.12.2018.
- Konsortium PISA.ch (2011): PISA 2009. Regionale und kantonale Ergebnisse. Bern, Neuchâtel: BBT/EDK und Konsortium PISA.ch. Abgerufen von https://pisa.educa.ch/sites/default/files/uploads/2016/11/pisa_regional_kantonal_0.pdf, zuletzt geprüft am 10.12.2018.
- Kosar, Kevin R. (2011): Ronald Reagan and Education Policy. s.l.: s.n.
- Kramer, Urs (1997): Die Funktion der EDK zwischen gestern und morgen. In: Hans Badertscher (Hg.): Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren 1897 bis 1997. Entstehung, Geschichte, Wirkung. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt, S. 273–282.
- Künzli, Rudolf (2006): Standards statt Lehrpläne - zurück zu den Bildungsinhalten? In: Lucien Criblez, Peter Gautschi, Pia Monico Hirt und Helmut Messner (Hg.): Lehrpläne und Bildungsstandards. Was Schülerinnen und Schüler lernen sollen. Festschrift zum 65. Geburtstag von Prof. Dr. Rudolf Künzli. Bern: Hep, S. 83–102.
- Künzli, Rudolf; Bähr, Konstantin; Fries, Anna-Verena; Ghisla, Gianni; Rosenmund, Moritz; Seliner-Müller, Gaby (Hg.) (1999): Lehrplanarbeit. Über den Nutzen von Lehrplänen für die Schule und ihre Entwicklung. Schweizerischer Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (SNF). 1. Aufl. Chur: Rüegger.
- Künzli, Rudolf; Hopmann, Stefan (Hg.) (1998): Lehrpläne. Wie sie entwickelt werden und was von ihnen erwartet wird. Forschungsstand, Zugänge und Ergebnisse aus der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland ; nationales Forschungsprogramm 33, Wirksamkeit unserer Bildungssysteme. 1. Aufl. Chur: Rüegger.
- Kussau, Jürgen; Brüsemeister, Thomas (2007): Educational Governance. Zur Analyse der Handlungskoordination im Mehrebenensystem der Schule. In: Herbert Altrichter, Thomas Brüsemeister und Jochen Wissinger (Hg.): Educational Governance. Handlungskoordination und Steuerung im Bildungssystem. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 15–54.
- Kussau, Jürgen; Oertel, Lutz (2001): Bildungsexpansion, Reform der Sekundarstufe I und pädagogische Arbeitsstellen. In: *Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften* 23 (1), 137–163.
- Landert Farago Davatz & Partner (2000): Evaluation der Erhebung PISA 2000. Synthese mit Materialienanhang. Im Auftrag der Nationalen Projektleitung PISA.ch. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1594/872.
- Landwehr, Achim (2009): Historische Diskursanalyse. 2. Aufl. Frankfurt am Main: Campus-Verlag.

- Lane, Suzanne (2016): Performance Assessment and Accountability. Then and Now. In: Craig Wells und Molly Faulkner-Bond (Hg.): Educational Measurement. From Foundations to Future. New York: Guilford Press a Division of Guilford Publications Inc, S. 356–372.
- Latour, Bruno (2007): Eine neue Soziologie für eine neue Gesellschaft. Einführung in die Akteur-Netzwerk-Theorie. 1. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Lawn, Martin; Grek, Sotiria (2012): Europeanizing Education. Governing a New Policy Space. Oxford: Symposium Books.
- Lehmann, Jens (2011): Bildung in der Europäischen Gemeinschaft. Von den Wurzeln bis zum Vertragswerk von Maastricht. Aachen: Shaker.
- Lehmann, Lukas (2013): Zwang zur freiwilligen Zusammenarbeit. Steuerungsinstrumente und interkantonale Governance in der schweizerischen Lehrerinnen- und Lehrerbildung. Zugl.: Zürich, Univ., Diss., 2012. 1. Aufl. Bern: Hep.
- Lenkungsausschuss OECD/CERI-Regionalseminare (1989): Die deutschsprachigen OECD/CERI-Regionalseminare 1977-1987. Dokumentation des Lenkungsausschusses zuhanden des CERI. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1427/352.
- Leonhardt, Annette (2015): Die UN-Behindertenrechtskonvention und ihre Umsetzung. Beiträge zur interkulturellen und international vergleichenden Heil- und Sonderpädagogik. Bad Heilbrunn: Klinkhardt.
- Leuze, Kathrin; Martens, Kerstin; Rusconi, Alessandra (2007): New Arenas of Education Governance. The Impact of International Organizations and Markets on Education Policy Making. In: Kerstin Martens, Alessandra Rusconi und Kathrin Leuze (Hg.): New Arenas of Education Governance. The Impact of International Organizations and Markets on Educational Policy Making. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, S. 3–16.
- Lienhard, Andreas; Ritz, Adrian; Steiner, Reto; Ladner, Andreas (Hg.) (2005): 10 Jahre New Public Management in der Schweiz. Bilanz, Irrtümer und Erfolgsfaktoren. 1. Aufl. Bern: Haupt.
- Lin-Klitzing, Susanne; Di Fuccia, David-Samuel; Müller-Frerich, Gerhard (Hg.) (2013): Zur Vermessung von Schule. Bad Heilbrunn: Verlag Julius Klinkhardt.
- Linn, Robert L. (2016): The History of Accountability in Educational Testing. In: Craig Wells und Molly Faulkner-Bond (Hg.): Educational Measurement. From Foundations to Future. New York: Guilford Press a Division of Guilford Publications Inc, S. 307–317.
- Linn, Robert L.; Baker, Eva L.; Betebenner, Damian W. (2002): Accountability Systems: Implications of Requirements of the No Child Left Behind Act of 2001. In: *Educational Researcher* 31 (6), S. 3–16.
- Lundgren, Ulf P. (2011): PISA as a Political Instrument. One History Behind the Formulating of the PISA Programme. In: Miguel A. Pereyra, Hans-Georg Kotthoff und Robert Cowen (Hg.): Pisa Under Examination. Changing Knowledge, Changing Tests and Changing Schools. 1. Aufl. Rotterdam, Boston: Sense Publishers, S. 17–30.
- Lustenberger, Werner (1996): Pädagogische Rekrutenprüfungen. Ein Beitrag zur Schweizer Schulgeschichte. Chur: Rüegger.
- Madaus, George F.; O'Dwyer, Laura M. (1999): A Short History of Performance Assessment. Lessons Learned. In: *Phi Delta Kappan* (9), S. 688–695.

- Manz, Karin (2008): Die Bundessubvention für die Primarschule. Analyse einer bildungspolitischen Debatte um 1900. In: Lucien Criblez (Hg.): Bildungsraum Schweiz. Historische Entwicklung und aktuelle Herausforderungen. 1. Aufl. Bern, Wien u.a.: Haupt, S. 155–182.
- Manz, Karin (2011): „Schulkoordination ja - aber nicht so!“. Die Anfänge der schweizerischen Schulkoordination (1960-1985). Zugl.: Zürich, Univ., Diss., 2010. 1. Aufl. Bern: Hep.
- Manz, Karin (2012): Von einer Art Tagsatzung zur einflussreichen Institution im Bildungswesen. Die Entwicklung der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) nach 1968. In: Michael Geiss und Andrea de Vincenti (Hg.): Verwaltete Schule. Geschichte und Gegenwart. Wiesbaden: Springer VS, S. 131–142.
- Manz, Karin (2013): Netzwerker von Anfang an. Die kantonalen Erziehungsdirektoren als bildungspolitische Player auf mehreren Bühnen. In: Hans-Ulrich Grunder, Andreas Hoffmann-Ocon und Peter Metz (Hg.): Netzwerke in bildungshistorischer Perspektive. Bad Heilbrunn: Klinkhardt, S. 179–188.
- Manz, Karin; Nägeli, Amanda; Criblez, Lucien (2013): Die Entwicklung der Bildungsstatistik im Kanton Aargau. Im Auftrag des Departements Bildung Kultur und Sport des Kantons Aargau. Unter Mitarbeit von Susann Gebauer, Nicole Merz, Christian Meyer und Thomas Ruoss. Universität Zürich, Institut für Erziehungswissenschaft. Zürich.
- Martens, Kerstin (2007): How to Become an Influential Actor. The ‚Comparative Turn‘ in OECD Education Policy. In: Kerstin Martens, Alessandra Rusconi und Kathrin Leuze (Hg.): New Arenas of Education Governance. The Impact of International Organizations and Markets on Educational Policy Making. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, S. 40–56.
- Martens, Kerstin (2010): USA - Wie man PISA auch ignorieren kann. In: Philipp Knodel, Kerstin Martens, Daniel de Olano und Marie Popp (Hg.): Das PISA-Echo. Internationale Reaktionen auf die Bildungsstudie. Frankfurt am Main: Campus-Verlag, S. 235–250.
- Martens, Kerstin (Hg.) (2014): Mechanisms of OECD Governance. International Incentives for National Policy-Making? Oxford: Oxford University Press.
- Martens, Kerstin; Jakobi, Anja P. (2014): Introduction. The OECD as an Actor in International Politics. In: Kerstin Martens (Hg.): Mechanisms of OECD Governance. International Incentives for National Policy-Making? Oxford: Oxford University Press, S. 1–15.
- Martens, Kerstin; Rusconi, Alessandra; Leuze, Kathrin (Hg.) (2007): New Arenas of Education Governance. The Impact of International Organizations and Markets on Educational Policy Making. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Martens, Kerstin; Wolf, Klaus Dieter (2009): Boomerangs and Trojan Horses. The Unintended Consequences of Internationalising Education Policy Through the EU and the OECD. In: Alberto Amaral, Guy Neave, Christine Musselin und Maassen Peter (Hg.): European Integration and the Governance of Higher Education and Research. Dordrecht, New York: Springer, S. 81–107.
- Mayring, Philipp (2010): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. Neuausgabe. S.l.: Beltz Verlagsgruppe.
- McClelland, David C. (1973): Testing for Competence Rather Than for „Intelligence“. In: *American Psychologist: Journal of the American Psychological Association* 28 (1), S. 1–14.
- McGuire, Steven; Smith, Michael (2008): The European Union and the United States. Competition and Convergence in the Global Arena. 1. publ. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- McNeely, Connie L.; Cha, Yun-Kyung (1994): Worldwide Educational Convergence Through International Organizations. Avenues for Research. In: *Education Policy Analysis Archives* 2 (14).
- Meyer, Heinz-Dieter; Zahedi, Katie (2014): Open Letter to Andreas Schleicher, OECD, Paris. In: *Policy Futures in Education* 12 (7), S. 872–877.
- Meyer, John W.; Boli, John; Thomas, George M. (2005): Die Weltgesellschaft und der Nationalstaat. In: John W. Meyer, Georg Krücken und Barbara Kuchler (Hg.): *Weltkultur. Wie die westlichen Prinzipien die Welt durchdringen*. Dt. Erstausg., 1. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 85–132.
- Meyer, John W.; Ramirez, Francisco O. (2005): Die globale Institutionalisierung der Bildung. In: John W. Meyer, Georg Krücken und Barbara Kuchler (Hg.): *Weltkultur. Wie die westlichen Prinzipien die Welt durchdringen*. Dt. Erstausg., 1. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 212–234.
- Meyer, Kirsten (2011): *Bildung*. Berlin: De Gruyter.
- Meyer, John W. (1977): The World Educational Revolution, 1950-1970. In: *Sociology of Education* (50), S. 242–258.
- Morgan, Clara (2011): Construction the OECD Programme for International Student Assessment. In: Miguel A. Pereyra, Hans-Georg Kotthoff und Robert Cowen (Hg.): *Pisa Under Examination. Changing Knowledge, Changing Tests and Changing Schools*. 1. Aufl. Rotterdam, Boston: Sense Publishers, S. 47–59.
- Moser, Urs; Rhy, Heinz; Notter, Philipp; Rüesch, Peter (1998): *Aufbau eines nationalen Netzwerks zur Kompetenzmessung. Skizze zuhanden des Schwerpunktprogramms Zukunft Schweiz*. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1453/2186.
- Müller, Barbara (2012): *Die Anfänge Der Bologna-Reform in Der Schweiz. Rekonstruktion, Kontextualisierung und Rezeption des hochschulpolitischen Prozesses aus akteurtheoretischer Perspektive*. Bern: Hep.
- Mundy, Karen (2007): Educational Multilateralism. Origins and Indications for Global Governance. In: Kerstin Martens, Alessandra Rusconi und Kathrin Leuze (Hg.): *New Arenas of Education Governance. The Impact of International Organizations and Markets on Educational Policy Making*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, S. 19–39.
- Mundy, Karen Elizabeth; Green, Andy; Lingard, Bob; Verger, Antoni (Hg.) (2016): *The Handbook of Global Education Policy*. Chichester, Malden: John Wiley & Sons.
- Musial, Diann; Nieminen, Gayla; Thomas, Jay; Burke, Kay (Hg.) (2009): *Foundations of Meaningful Educational Assessment*. Boston: McGraw-Hill Higher Education.
- Nagel, Alexander-Kenneth (2006): *Der Bologna-Prozess als Politiknetzwerk. Akteure, Beziehungen, Perspektiven*. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Nagel, Alexander-Kenneth; Martens, Kerstin; Windzio, Michael (2010): Introduction. Education Policy in Transformation. In: Kerstin Martens, Alexander-Kenneth Nagel, Michael Windzio und Ansgar Weymann (Hg.): *Transformation of Education Policy*. 1. publ. New York: Palgrave Macmillan, S. 3–27.
- National Commission on Excellence in Education (NCEE) (1983): *A Nation at Risk. The Imperative for Educational Reform*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.

- Nationale Projektleitung PISA.ch (2000): PISA 2000: Analysestrategie. Vorschlag der nationalen Projektleitung. Mai 2000. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1594/872.
- Nationale Projektleitung PISA.ch (2001): PISA 2003. Struktur und Funktionsweise in der Schweiz. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1594/1369.
- Nixon, James W. (1960): A History of the International Statistical Institute: 1885-1960. 75th Anniversary of the International Statistical Institute. The Hague: International Statistical Institute.
- Nonhoff, Martin; Herschinger, Eva; Angermüller, Johannes; Macgilchrist, Felicitas; Reisigl, Martin; Wedl, Juliette et al. (Hg.) (2014): Diskursforschung. Ein interdisziplinäres Handbuch. Band 2: Methoden und Analysepraxis. Perspektiven auf Hochschulreformdiskurse. Bielefeld: transcript Verlag.
- NW EDK (Nordwestschweizerische Erziehungsdirektorenkonferenz) (2001a): Aktennotiz „Treffpunkte Volksschule“ Vorprojekt, Sitzung vom 29.5.2001. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1594/1200.
- NW EDK (Nordwestschweizerische Erziehungsdirektorenkonferenz) (2001b): Thesen zur Revision des Schulkonkordats. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1594/1257. Brief an den Generalsekretär der EDK vom 3. April 2001.
- o. V. (1990a): CERI/INES: Groupe de Coordination (déc. 90). Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1427/832.
- o. V. (1990b): Die Wirksamkeit unserer Bildungssysteme angesichts der wirtschaftlichen, kulturellen, technologischen und demographischen Entwicklungen. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1427/832.
- o. V. (1992): Indicateurs pour „Coup d’Oeil“. Student Achievement Outcomes. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1427/1788.
- o. V. (1995): Strategy for Producing Student Achievement Outcome Indicators. October 10, 1995.
- o. V. (1997a): Suggested Experts for the Technical Review Panel (First Meeting of the Board of Participating Countries (BPC), Paris, 6-7 October 1997). Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1453/1660.
- o. V. (1997b): Toward a Strategic Plan for Network a 1998-2002 (First Meeting of the Board of Participating Countries (BPC), Paris, 6-7 October 1997). Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1453/1660.
- O’Day, Jennifer (2008): Standards-based reform. Promises, pitfalls, and potential lessons from the U.S. In: Wolfgang Böttcher, Wilfried Bos, Hans Döbert und Heinz Günter Holtappels (Hg.): Bildungsmonitoring und Bildungscontrolling in nationaler und internationaler Perspektive. Dokumentation zur Herbsttagung der Kommission Bildungsorganisation, -planung, -recht (KBBB). Münster, New York, München, Berlin: Waxmann, S. 107–127.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (1960): Convention on the Organisation for Economic Co-Operation and Development. Paris 14th December 1960. Paris: OECD. Abgerufen von <http://www.oecd.org/general/conventionontheorganisationforeconomicco-operationanddevelopment.htm>, zuletzt geprüft am 27.02.2019.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (1991): Schulen und Qualität. Ein internationaler OECD-Bericht. Frankfurt am Main: Lang.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (1998): Human Capital Investment. An International Comparison. Paris: OECD.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2001): Knowledge and Skills for Life. First Results from PISA 2000. Paris: OECD.

- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2002): Education at a Glance. OECD Indicators 2002. Paris: OECD.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2008): Education at a Glance. OECD Indicators. Paris: OECD. Abgerufen von <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/eag-2008-en.pdf?expires=1547898520&id=id&ac-cname=ocid177270&checksum=755103DC4F23FBC9F7AC5F16FA08355E>, zuletzt geprüft am 19.01.2019.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2009): PISA 2009 Assessment Framework. Key Competencies in Reading, Mathematics and Science. Paris: OECD. Abgerufen von <https://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/44455820.pdf>, zuletzt geprüft am 07.12.2018.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2010a): PISA 2009 Results: Learning to Learn. Student Engagement, Strategies and Practices (Volume III). Paris: OECD.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2010b): PISA 2009 Results: Learning Trends. Changes in Student Performance Since 2000 (Volume V). Paris: OECD. Abgerufen von <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091580-en>.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2010c): PISA 2009 Results: Overcoming Social Background. Equity in Learning Opportunities and Outcomes (Volume II). Paris: OECD.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2010d): PISA 2009 Results: What Makes a School Successful? Resources, Policies and Practices (Volume IV). Paris: OECD.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2010e): PISA 2009 Results: What Students Know and Can Do. Student Performance in Reading, Mathematics and Science (Volume I). Paris: OECD. Abgerufen von <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091450-en>, zuletzt geprüft am 06.12.2018.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2011): PISA 2009 Results: Students on Line. Digital Technologies and Performance (Volume VI). Paris: OECD.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2012): Better Skills, Better Jobs, Better Lives. A Strategic Approach to Skills Policies. Paris: OECD.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2013): PISA 2012 Assessment and Analytical Framework: Mathematics, Reading, Science, Problem Solving and Financial Literacy. Paris: OECD. Abgerufen von <http://dx.doi.org/10.1787/9789264190511-en>, zuletzt geprüft am 10.12.2018.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2014): PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do. Student Performance in Mathematics, Reading and Science. Revised edition. Paris: OECD. Abgerufen von <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208780-en>, zuletzt geprüft am 06.12.2018.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2015): Education at a Glance 2015. OECD Indicators. Paris: OECD.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2016a): PISA 2015 Results (Volume I). Excellence and Equity in Education. Paris: OECD. Abgerufen von <http://dx.doi.org/10.1787/9789264266490-en>, zuletzt geprüft am 06.12.2018.

- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2016b): PISA 2015 Results (Volume II). Policies and Practices for Successful Schools. Paris: OECD. Abgerufen von <http://dx.doi.org/10.1787/9789264267510-en>.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2017a): Education at a Glance 2017. OECD Indicators. Paris: OECD. Abgerufen von <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/eag-2017-en.pdf?expires=1547898609&id=id&ac-cname=ocid177270&checksum=0A0BDD549AD73F9322D8E057DC514BE8>, zuletzt geprüft am 19.01.2019.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2017b): PISA 2015 Assessment and Analytical Framework: Science, Reading, Mathematic, Financial Literacy and Collaborative Problem Solving. Revised edition. Paris: OECD. Abgerufen von <http://www.oecd.org/education/pisa-2015-assessment-and-analytical-framework-9789264281820-en.htm>, zuletzt geprüft am 19.08.2019.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2018a): Education at a Glance 2018. OECD Indicators. Paris: OECD. Abgerufen von <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/eag-2018-en.pdf?expires=1547897523&id=id&ac-cname=ocid177270&checksum=19252294C79EFF1F7C1FB44DC0852C8D>, zuletzt geprüft am 19.01.2019.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2018b): Education Policy Committee. Paris: OECD. Abgerufen von <https://oecdgroups.oecd.org/Bodies/ShowBodyView.aspx?BodyID=7329>, zuletzt geprüft am 21.12.2018.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2019a): About the Survey of Adult Skills (PIAAC). Paris: OECD. Abgerufen von <http://www.oecd.org/skills/piaac/aboutpiaac.htm>, zuletzt geprüft am 05.01.2019.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2019b): Adult Literacy. Paris: OECD. Abgerufen von <http://www.oecd.org/education/innovation-education/adultliteracy.htm>, zuletzt geprüft am 05.01.2019.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2019c): On-Line Guide to OECD Intergovernmental Activity. Paris: OECD. Abgerufen von <https://oecdgroups.oecd.org/Bodies/List-ByNameView.aspx?book=true>, zuletzt geprüft am 05.01.2019.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2019d): PISA for Development. Paris: OECD. Abgerufen von <http://www.oecd.org/pisa/pisa-for-development/>, zuletzt geprüft am 08.01.2019.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2019e): TALIS. The OECD Teaching and Learning International Survey. Paris: OECD. Abgerufen von <http://www.oecd.org/education/talis/>, zuletzt geprüft am 05.01.2019.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2019f): TALIS Video Study. Paris: OECD. Abgerufen von <http://www.oecd.org/education/school/talisvideostudy.htm>, zuletzt geprüft am 18.07.2019.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development); BFS (Bundesamt für Statistik); EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (2000): Organisationsstruktur PISA 2000. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1594/867.

- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development); EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren): Bildungspolitik in der Schweiz. Bericht der OECD. Bern: OECD, EDK.
- OECD BPC (OECD Board of Participating Countries) (1997): Meeting of the Technical Expert Panel for the Evaluation of Proposals to the OECD Call for Tender BPC(97.1)7. Staatsarchiv Luzern, BPC(97.2)2; StALU PA 1453/2188.
- OECD C (OECD Council) (1967): Programme of Co-Operation in Educational Research and Innovation. Support Offered by the Ford Foundation. OECD Archives Paris, C(67)63.
- OECD C (OECD Council) (1997): Decentralised Programme for Producing Indicators on Student Achievement on a Regular Basis. OECD Archives Paris, C(97)176.
- OECD C (OECD Council) (2006): Renewal of the Mandates of the Education Committee and OECD Education Part II Programmes. C(2006)173. Paris: OECD. Abgerufen von [https://one.oecd.org/document/C\(2006\)173/en/pdf](https://one.oecd.org/document/C(2006)173/en/pdf), zuletzt geprüft am 05.01.2019.
- OECD C (OECD Council) (2008): Education Policy Committee: Establishment of the INES Advisory Group. OECD Archives Paris, CE(2008)2.
- OECD CERi (OECD Centre for Educational Research and Innovation) (1989): International Educational Indicators: Overview of Conceptual Issues. OECD Archives Paris, CERi/INES/89.07.
- OECD CERi (OECD Centre for Educational Research and Innovation) (1991): International Education Indicators (INES). Networks Medium-Term Programme, 1992-1994. OECD Archives Paris.
- OECD CERi (OECD Centre for Educational Research and Innovation) (1992): Education at a Glance. OECD Indicators. Paris: OECD.
- OECD CERi (OECD Centre for Educational Research and Innovation) (1993): Education at a Glance. OECD Indicators. Paris: OECD.
- OECD CERi (OECD Centre for Educational Research and Innovation) (1995a): Measuring What Students Learn. Indicators of Education Systems. Paris: OECD.
- OECD CERi (OECD Centre for Educational Research and Innovation) (1995b): Education at a Glance. OECD Indicators. Paris: OECD.
- OECD CERi (OECD Centre for Educational Research and Innovation) (1997): Prepared for Life? How to Measure Cross-Curricular Competencies. Prêts Pour L'avenir? Comment Mesurer Les Compétences Transdisciplinaires. Paris: OECD.
- OECD CERi (OECD Centre for Educational Research and Innovation) (1998): Education at a Glance. OECD Indicators 1998. Paris: OECD.
- OECD CERi (OECD Centre for Educational Research and Innovation) (1999): Education Policy Analysis 1999. Paris: OECD.
- OECD CERi (OECD Centre for Educational Research and Innovation) (2000): Education at a Glance. OECD Indicators. 2000 Edition. Paris: OECD.
- OECD CERi (OECD Centre for Educational Research and Innovation) (2001): Education at a Glance. OECD Indicators. 2001 Edition. Paris: OECD.

- OECD CERI CD (OECD Centre for Educational Research and Innovation Governing Board) (1988a): International Educational Indicators: A Working Plan. OECD Archives Paris, CERI/CD(88)4.
- OECD CERI CD (OECD Centre for Educational Research and Innovation Governing Board) (1988b): Protokoll 37th Session 03.-04.12.1987. OECD Archives Paris, CERI/CD/M(87)2. [Anmerkung S. E.: Das Jahr auf dem Protokoll ist fälschlicher Weise mit 1988 angegeben.]
- OECD CERI CD (OECD Centre for Educational Research and Innovation Governing Board) (1988c): Protokoll 38th Session 30.-31.05.1988. OECD Archives Paris, CERI/CD/M(88)1.
- OECD CERI CD (OECD Centre for Educational Research and Innovation Governing Board) (1989a): Project on International Educational Indicators (INES Project). Review of Preliminary Results and Proposal for Future Work. Staatsarchiv Luzern, StALU, PA 1427/347, OECD/CERI/CD(89)12.
- OECD CERI CD (OECD Centre for Educational Research and Innovation Governing Board) (1989b): Protokoll 39th Session 05.-06.12.1988. OECD Archives Paris, CERI/CD/M(88)2.
- OECD CERI CD (OECD Centre for Educational Research and Innovation Governing Board) (1990): Protokoll 41st Session 23.-24.11.1989. OECD Archives Paris, CERI/CD/M(89)2.
- OECD CERI CD (OECD Centre for Educational Research and Innovation Governing Board) (1991): International Education Indicators (INES). OECD Archives Paris, CERI/CD(91)10.
- OECD CERI CD (OECD Centre for Educational Research and Innovation Governing Board) (1993): Protokoll 47th Session 26.-27.10.1992. OECD Archives Paris, CERI/CD/M(92)2.
- OECD CERI CoG (OECD Centre for Educational Research and Innovation Consultative Group) (1990): INES Phase 2 Planning Meeting. Nadrin, Belgium (2-5 February 1990). Conclusions. OECD Archives Paris, CERI/INES/CoG/90.01.
- OECD CERI INES (OECD Centre for Educational Research and Innovation, International Indicators and Evaluation of Educational Systems) (1989): International Educational Indicators. Process-Indicators of School Functioning: A Selection Based on the Research Literature on School Effectiveness. OECD Archives Paris, CERI/INES/89.06.
- OECD CERI INES (OECD Centre for Educational Research and Innovation, International Indicators and Evaluation of Educational Systems) (1991a): General Assembly on International Education Indicators. Handbook. OECD Archives Paris, CERI/INES/91.17
- OECD CERI INES (OECD Centre for Educational Research and Innovation, International Indicators and Evaluation of Educational Systems) (1991b): General Assembly on International Education Indicators. Countries Comments. OECD Archives Paris, CERI/INES(91)23/ANN.
- OECD CERI INES (OECD Centre for Educational Research and Innovation, International Indicators and Evaluation of Educational Systems) (1991c): General Assembly on International Education Indicators. Education at a Glance. OECD Archives Paris, CERI/INES(91)24.
- OECD CERI INES (OECD Centre for Educational Research and Innovation, International Indicators and Evaluation of Educational Systems) (1991d): General Assembly on International Education Indicators. Progress and Direction for Future Work. OECD Archives Paris, CERI/INES(91)23.
- OECD CERI INES (OECD Centre for Educational Research and Innovation, International Indicators and Evaluation of Educational Systems) (1993): Networks Fact Sheets 1993. Fiches Descriptives Des Projets 1993. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1427/2150.

- OECD DEELSA ED CERI CD (OECD Directorate for Education, Employment, Labour and Social Affairs, Education Committee Centre for Educational Research and Innovation Governing Board) (1994): Investment in Education and Economic Growth. Markets for Learning and Education Services. A Micro Explanation of the Role of Education and Development of Competence in Macroeconomic Growth. OECD Archives Paris, DEELSA/ED/CERI/CD(94)9.
- OECD DEELSA ED CERI CD (OECD Directorate for Education, Employment, Labour and Social Affairs, Education Committee Centre for Educational Research and Innovation Governing Board) (1995): International Education Statistics and Indicators (INES). Outcomes of the Third General Assembly of the INES Project. OECD Archives Paris, DEELSA/ED/CERI/CD/RD(95)1.
- OECD DEELSA ED CERI CD (OECD Directorate for Education, Employment, Labour and Social Affairs, Education Committee Centre for Educational Research and Innovation Governing Board) (1996): International Indicators of Education Systems: Proposals for the New Phase 1997-2001. OECD Archives Paris, DEELSA/ED/CERI/CD(96)6.
- OECD DEELSA ED CERI CD (OECD Directorate for Education, Employment, Labour and Social Affairs, Education Committee Centre for Educational Research and Innovation Governing Board) (1997a): INES Activity: Second Steering Group Meeting, Paris, 13-14 June 1997. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1453/1659.
- OECD DEELSA ED CERI CD (OECD Directorate for Education, Employment, Labour and Social Affairs, Education Committee Centre for Educational Research and Innovation Governing Board) (1997b): International Indicators of Educational Systems. Network a Strategy for Student Achievement Outcomes. OECD Archives Paris, DEELSA/ED/CERI/CD(97)4.
- OECD DEELSA ED CERI CD (OECD Directorate for Education, Employment, Labour and Social Affairs, Education Committee Centre for Educational Research and Innovation Governing Board) (1999a): Preparing Youth for the 21st Century: The Policy Lessons from the Past Two Decades. Background Paper. OECD Archives Paris, DEELSA/ELSA/ED/CERI/CD(99)1.
- OECD DEELSA ED CERI CD (OECD Directorate for Education, Employment, Labour and Social Affairs, Education Committee Centre for Educational Research and Innovation Governing Board) (1999b): Thematic Framework and Format for the INES 2000 General Assembly. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1594/344.
- OECD DEELSA ED CERI CD (OECD Directorate for Education, Employment, Labour and Social Affairs, Education Committee Centre for Educational Research and Innovation Governing Board) (2003): The Well-Being of Nations: The Role of Human and Social Capital. Human and Social Capital and Sustained Growth and Development. OECD Archives Paris, DEELSA/ELSA/ED/CERI/CD(2000)3/REV2.
- OECD DEELSA ED CERI ESI (OECD Directorate for Education, Employment, Labour and Social Affairs, Education Committee, Centre for Educational Research and Innovation, Unit for Education Statistics and Indicators) (1995): International Education Statistics and Indicators (INES). From Collaboration to Co-Ordination: The Past and Future of the INES Networks. OECD Archives Paris, DEELSA/ED/CERI/ESI(95)1.
- OECD DEELSA ED CERI ESI (OECD Directorate for Education, Employment, Labour and Social Affairs, Education Committee, Centre for Educational Research and Innovation, Unit for Education Statistics and Indicators) (1996): Tenth Meeting of the INES Policy Review and Advisory Group (PRAG). Summary Record. OECD Archives Paris, OECD/DEELSA/ED/CERI/ESI(96)1.

- OECD DEELSA PISA BPC (OECD Directorate for Education, Employment, Labour and Social Affairs, PISA Board of Participating Countries) (1998a): OECD Programme for Producing Student Achievement Indicators on a Regular Basis. Framework for Mathematics Assessment. OECD Archives Paris, DEELSA/PISA/BPC(98)12.
- OECD DEELSA PISA BPC (OECD Directorate for Education, Employment, Labour and Social Affairs, PISA Board of Participating Countries) (1998b): OECD Programme for Producing Student Achievement Indicators on a Regular Basis. Framework for Reading Literacy Assessment. OECD Archives Paris, DEELSA/PISA/BPC(98)11.
- OECD DEELSA PISA BPC (OECD Directorate for Education, Employment, Labour and Social Affairs, PISA Board of Participating Countries) (1998c): OECD Programme for Producing Student Achievement Indicators on a Regular Basis. Framework for Science Assessment. OECD Archives Paris, DEELSA/PISA/BPC(98)13.
- OECD DEELSA PISA BPC (OECD Directorate for Education, Employment, Labour and Social Affairs, PISA Board of Participating Countries) (1998d): Progress Report of the OECD Programme for Producing Student Achievement Indicators on a Regular Basis. Report for the Period August 97 Until March 1998. OECD Archives Paris, DEELSA/PISA/BPC(98)3.
- OECD DEELSA PISA BPC (OECD Directorate for Education, Employment, Labour and Social Affairs, PISA Board of Participating Countries) (1998e): Project Milestones and Schedule of Meetings for the OECD Programme for Producing Student Achievement Indicators on a Regular Basis. OECD Archives Paris, DEELSA/PISA/BPC(98)6.
- OECD DEELSA PISA BPC (OECD Directorate for Education, Employment, Labour and Social Affairs, PISA Board of Participating Countries) (1998f): Strategic Plan for Network a for 1998-2002. Fourth Meeting of the Board of Participating Countries (BPC). 6.-7.07.1998. OECD Archives Paris, DEELSA/PISA/BPC(98)14.
- OECD DEELSA PISA BPC (OECD Directorate for Education, Employment, Labour and Social Affairs, PISA Board of Participating Countries) (1998g): Summary of Main Outcomes. Fifth Meeting. 29.-30.10.1998. Staatsarchiv Luzern, DEELSA/PISA/BPC(98)32; StALU PA 1594/365.
- OECD DEELSA PISA BPC (OECD Directorate for Education, Employment, Labour and Social Affairs, PISA Board of Participating Countries) (1998h): Summary of Outcomes. Third Meeting of the Board of Participating Countries (BPC). 20.-21.04.1998. OECD Archives Paris, DEELSA/PISA/BPC(98)8.
- OECD DEELSA PISA BPC (OECD Directorate for Education, Employment, Labour and Social Affairs, PISA Board of Participating Countries) (1999a): Summary of Main Outcomes. Seventh Meeting. 4.-5.10.1999. OECD Archives Paris, DEELSA/PISA/BPC/M(99)2.
- OECD DEELSA PISA BPC (OECD Directorate for Education, Employment, Labour and Social Affairs, PISA Board of Participating Countries) (1999b): Summary of Main Outcomes. Sixth Meeting. 1.-3.03.1999. Staatsarchiv Luzern, DEELSA/PISA/BPC/M(99)1; StALU PA 1594/365.
- OECD ED, CERI (OECD Education Committee, Centre for Educational Research and Innovation) (1987): International Conference on Educational Indicators. Conclusions and Follow-up. OECD Archives Paris, ED(87)20/, CERI/CD(87)16.
- OECD ED, CERI CD (OECD Education Committee, Centre for Educational Research and Innovation Governing Board) (1991): Educational Statistics and Indicators. OECD Archives Paris, SME/ED/CERI/CD(91)12.

- OECD ED, CERi CD (OECD Education Committee, Centre for Educational Research and Innovation Governing Board) (1992): International Education Indicators. Implementation of Phase 3. OECD Archives Paris, DEELSA/ED/CERI/CD(92)2.
- OECD ED (OECD Education Committee) (1970): Protokoll 1st Session 18.-20.11.1970. OECD Archives Paris, ED/M(70)1.
- OECD ED (OECD Education Committee) (1981): Protokoll Working Party 12th Meeting 14.-15.12.1981. OECD Archives Paris, ED/WP1(81)7.
- OECD ED (OECD Education Committee) (1985a): Protokoll 33rd Session 12.-13.02.1985. OECD Archives Paris, ED/M(85)1.
- OECD ED (OECD Education Committee) (1985b): Statistics on Education. The Present Situation and Proposals for the Future. OECD Archives Paris, ED(84)16.
- OECD ED (OECD Education Committee) (1986): Protokoll 35th Session 04.-06.12.1985. OECD Archives Paris, ED/M(85)4.
- OECD ED (OECD Education Committee) (1987a): International Conference on Educational Indicators. Proposal by the United States. OECD Archives Paris.
- OECD ED (OECD Education Committee) (1987b): Protokoll 38th Session 01.-03.06.1987. OECD Archives Paris, ED/M(87)1.
- OECD ED (OECD Education Committee) (1988a): Protokoll 39th Session 30.11.-02.12.1987. OECD Archives Paris, ED/M(87)2.
- OECD ED (OECD Education Committee) (1988b): Protokoll 40th Session 25.5.-27.5.1988. OECD Archives Paris, ED/M/88(1).
- OECD EDU (OECD Directorate of Education) (2007a): Governance of OECD Work on Indicators of Education Systems (INES). OECD Archives Paris, EDU(2007)4.
- OECD EDU (OECD Directorate of Education) (2007b): Proposed Governance of OECD Work on Indicators of Education Systems (INES). OECD Archives Paris, EDU(2007)5/REV1.
- OECD EDU CERi CD (OECD Directorate for Education and Skills, Centre for Educational Research and Innovation Governing Board) (2013a): Protokoll 88th Session 16.-17.04.2013. OECD Archives Paris, EDU/CERI/CD/M(2013)1.
- OECD EDU CERi CD (OECD Directorate for Education and Skills, Centre for Educational Research and Innovation Governing Board) (2013b): Protokoll 89th Session 21.-22.11.2013. OECD Archives Paris, EDU/CERI/CD/M(2013)2.
- OECD EDU CERi CD (OECD Directorate for Education and Skills, Centre for Educational Research and Innovation Governing Board) (2014): Protokoll 90th Session 8.-9.04.2014. OECD Archives Paris, EDU/CERI/CD/M(2014)1.
- OECD EDU CERi CD (OECD Directorate for Education, Centre for Educational Research and Innovation Governing Board) (2008): „Education at a Glance“: Questions Shaping Future Directions. OECD Archives Paris, EDU/CERI/CD(2008)5.
- OECD EDU EC CERi CD (OECD Directorate for Education, Education Committee, Centre for Educational Research and Innovation Governing Board) (2004): Results from the 2005-2006 National Assessment of the Relevance and Feasibility of the Outputs from the OECD Education Indicators

Programme (INES) and Proposals for the 2005-2006 Programme of Work. OECD Archives Paris, EDU/EC/CERI(2004)4.

OECD EDU EDPC INES WP (OECD Directorate for Education, Education Policy Committee, Working Party on Indicators of Educational Systems) (2008a): Improving the Quality of the International Data on Education. OECD Archives Paris, EDU/EDPC/INES/WP(2008)3.

OECD EDU EDPC INES WP (OECD Directorate for Education, Education Policy Committee, Working Party on Indicators of Educational Systems) (2008b): The History and Role of Network a and the Future of Learning Outcomes in the INES Project. OECD Archives Paris, EDU/EDPC/INES/WP/RD(2008)1.

OECD EDU PISA GB (OECD Directorate for Education, Programme for International Student Assessment, Governing Board) (2006): Policy Implications of PISA - Proposal for a New Stream of Analytical Work. OECD Archives Paris, EDU/PISA/GB(2006)5. 21st Meeting of the PISA Governing Board, Seoul, 6-8 March 2006.

OECD EDU PISA GB (OECD Directorate for Education, Programme for International Student Assessment, Governing Board) (2007): Analytic Framework and Possible Themes for Reports from PISA 2009. 23rd Meeting for the PISA Governing Board. Oslo, 12-14 March 2007. OECD Archives Paris, EDU/PISA/GB(2007)1.

OECD EDU PISA GB (OECD Directorate for Education, Programme for International Student Assessment, Governing Board) (2008): Terms of Reference for the PISA 2012 Assessment: Draft Framework. 26th Meeting of the PISA Governing Board. OECD Archives Paris, EDU/PISA/GB(2008)26/REV1.

OECD EDU PISA GB (OECD Directorate for Education, Programme for International Student Assessment, Governing Board) (2010): Draft 2012 PISA Mathematics Framework. 30th Meeting of the PISA Governing Board. OECD Archives Paris, EDU/PISA/GB(2010)2.

OECD EDU PISA GB SDG (OECD Directorate for Education, Programme for International Student Assessment Governing Board, Strategic Development Group) (2011): PISA Longer Term Strategy Papers. OECD Archives Paris, EDU/PISA/GB/SDG(2011)5. Meeting of the PISA Strategic Development Group, 23 October 2011, Herzliya, Israel.

OECD EDU PISA GB SDG (OECD Directorate for Education, Programme for International Student Assessment, Governing Board, Strategic Development Group) (2005): Longer Term Strategy Fpr the Development of PISA. OECD Archives Paris, EDU/PISA/GB/SDG(2005)8. Meeting of the Strategic Development Group of the PISA Governing Board (PISA), 19. September 2005.

OECD INES Network 2 (OECD International Indicators and Evaluation of Educational Systems Network 2) (1989): Report of Meeting of Member Countries of Network 2: Outcomes of Education. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1427/348.

OECD INES Network A (OECD International Indicators and Evaluation of Educational Systems Network A) (1991): Student Achievement Outcomes. Phase 2 Network Report. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1427/1284.

OECD INES Network A (OECD International Indicators and Evaluation of Educational Systems Network A) (1994): Network a Meeting Minutes 21.-23.06.1994. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1453/260.

- OECD INES Network A (OECD International Indicators and Evaluation of Educational Systems Network A) (1996): A Strategy for Producing Student Achievement Indicators on a Regular Basis. Draft. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1453/1662.
- OECD SID (OECD Statistics and Indicators Division) (1997): A Framework for the Assessment of Reading Literacy. First Meeting of the Board of Participating Countries (BPC). OECD Archives Paris, BPC(97.1)3.
- OECD SME ED CERI (OECD Directorate for Social Affairs, Manpower and Education, Education Committee, Centre for Educational Research and Innovation) (1991): Education Committee, Governing Board. Renewal of Mandates. OECD Archives Paris, SME/ED/CERI/CD(91)11.
- OEEC (Organisation for European Economic Co-operation) (1948): Convention for European Economic Cooperation. (Paris, 16 April 1948). Paris: OEEC. Abgerufen von <http://www.cvce.eu/obj/convention-for-european-economic-cooperation-paris-16-april-1948-en-769de8b7->, zuletzt geprüft am 27.02.2019.
- Oelkers, Jürgen; Reusser, Kurt (2008): Qualität entwickeln – Standards sichern – mit Differenz umgehen. Unter Mitarbeit von Esther Berner, Ueli Halbheer und Stefanie Stolz. Bonn, Berlin: Bundesministerium für Bildung und Forschung.
- Papadopoulos, George S. (1994): Education 1960-1990. The OECD Perspective. Paris: OECD.
- Parkhurst, Justin (2017): The Politics of Evidence. From Evidence-Based Policy to the Good Governance of Evidence: Taylor & Francis.
- Pechar, Hans (2016): Bildung im Spannungsfeld von Ökonomie und Politik. 2., überarbeitete und erweiterte Aufl. Münster, New York: Waxmann.
- Peek, Rainer (2001): Die Bedeutung vergleichender Schulleistungsmessungen für die Qualitätskontrolle und Qualitätsentwicklung von Schulen und Schulsystemen. In: Franz E. Weinert (Hg.): Leistungsmessungen in Schulen. Weinheim: Beltz, S. 323–335.
- Pereyra, Miguel A.; Kotthoff, Hans-Georg; Cowen, Robert (Hg.) (2011): Pisa Under Examination. Changing Knowledge, Changing Tests and Changing Schools. Rotterdam, Boston: Sense Publishers.
- Peuker, Birgit (2010): Akteur-Netzwerk-Theorie (ANT). In: Christian Stegbauer und Roger Häußling (Hg.): Handbuch Netzwerkforschung. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 325–335.
- PHZH (Pädagogische Hochschule Zürich) (2018): Prof. Dr. Heinz Rhyn. Zürich: PHZH. Abgerufen von <https://phzh.ch/personen/heinz.rhyn>, zuletzt geprüft am 21.12.2018.
- Pongratz, Ludwig A.; Reichenbach, Roland; Wimmer, Michael (Hg.) (2007): Bildung - Wissen - Kompetenz. Bildungsphilosophie in der Wissensgesellschaft. DGfE-Kommission Bildungs- und Erziehungsphilosophie. Bielefeld: Janus Presse.
- Preisendörfer, Peter (2016): Organisationssoziologie. Grundlagen, Theorien und Problemstellungen. 4., überarbeitete Aufl. Wiesbaden: Springer VS.
- PRP (Pädagogische Rekrutenprüfungen) (1997a): Gesprächsnotiz Delegation EDK und Delegation Pädagogische Rekrutenprüfungen, 11.4.1997. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1453/1580.

- PRP (Pädagogische Rekrutenprüfungen) (1997b): Reform der Pädagogischen Rekrutenprüfungen (PRP). Grundsatzentscheide - Stand der Arbeit - Probleme und Perspektiven. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1453/1580.
- PRP (Pädagogische Rekrutenprüfungen) (1999): Protokoll der 44. Sitzung der Kommission für die PRP, 18. Januar 1999. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1594/30.
- Ramirez, Francisco O.; Boli, John (1987): The Political Construction of Mass Schooling. European Origins and Worldwide Institutionalization. In: *Sociology of Education* (60), S. 2–17.
- Reuter, Lutz Rainer (1999): Die Aufgaben der UNESCO im Bereich der Bildung, Erziehung und Weiterbildung. Unter Mitarbeit von Andrea Linde. Hamburg: Universität der Bundeswehr.
- Reynolds, David; Kelly, Anthony; Chapman, Christopher (2016): Educational Effectiveness and Improvement Research and Educational Policy. The Rise of Performance-Based Reforms. In: Christopher Chapman, Daniel Muijs, David Reynolds, Pam Sammons und Charles Teddlie (Hg.): *The Routledge International Handbook of Educational Effectiveness and Improvement. Research, Policy and Practice*. London, New York: Routledge, S. 283–309.
- Rittberger, Volker (Hg.) (1995): Anpassung oder Austritt: Industriestaaten in der UNESCO-Krise. Ein Beitrag zur vergleichenden Aussenpolitikforschung. Berlin: Ed. Sigma.
- Rittberger, Volker; Zangl, Bernhard; Kruck, Andreas (Hg.) (2013): Internationale Organisationen. 4., überarbeitete Aufl. Wiesbaden: Springer VS.
- Rizvi, Fazal; Lingard, Bob (2009): The OECD and Global Shifts in Education Policy. In: Robert Cowen und Andreas M. Kazamias (Hg.): *International Handbook of Comparative Education*. Dordrecht: Springer Netherlands, S. 437–453.
- Robinson, Saul B. (1971): Bildungsreform als Revision des Curriculum. Ein Strukturkonzept für Curriculumentwicklung. 3., durchgesehene und erweiterte Aufl. Neuwied: Luchterhand.
- Rolff, Hans-Günter (1988): Ansätze zu einer Theorie der Schulentwicklung. Dortmund: Institut für Schulentwicklungsforschung.
- Rolff, Hans-Günter (1995): Autonomie als Gestaltungs-Aufgabe. Organisationspädagogische Perspektiven. In: Peter Daschner (Hg.): *Schulautonomie - Chancen und Grenzen. Impulse für die Schulentwicklung*. Unter Mitarbeit von Rolff Hans-Günter Peter und Tom Stryck. Weinheim, München: Juventa-Verlag, S. 31–54.
- Roth, Heinrich (1963): Die realistische Wendung in der pädagogischen Forschung. In: *Die deutsche Schule* 55 (3), S. 109–119.
- Rothen, Christina (2016): Zwischen Innovation und Administration. Genese der wissenschaftlich orientierten Bildungsplanung in Zürich, Bern und Neuenburg, 1960-1990. In: Lucien Criblez, Christina Rothen und Thomas Ruoss (Hg.): *Staatlichkeit in der Schweiz. Regieren und verwalten vor der neoliberalen Wende*. Zürich: Chronos Verlag, S. 297–316.
- Ruoss, Thomas (2013): Historical Change in the Production and Legitimation of Education Statistics in Switzerland. In: *European Educational Research Journal* 12 (1), S. 95–107.
- Rychen, Dominique Simone; Salganik, Laura H. (Hg.) (2001): *Defining and Selecting Key Competencies*. Seattle, Toronto, Bern, Göttingen: Hogrefe & Huber.

- Rychen, Dominique Simone; Salganik, Laura Hersh (Hg.) (2003): Key Competencies for a Successful Life and a Well-Functioning Society. Cambridge, Massachusetts: Hogrefe & Huber.
- Sahlin-Andersson, Kerstin (1996): Imitating by Editing Success. The Construction of Organization Fields. In: Barbara Czarniawska-Joerges und Guje Sevón (Hg.): Translating Organizational Change. Berlin, New York: Walter de Gruyter, S. 69–92.
- Salganik, Laura H.; Rychen, Dominique Simone; Moser, Urs; Konstant, John W. (1999): Projects on Competencies in the OECD Context. Analysis of Theoretical and Conceptual Foundations. Neuchâtel: Swiss Federal Statistical Office.
- SBFI (Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation) (2018a): Bildungszusammenarbeit Bund - Kantone. Bern: SBFI. Abgerufen von <https://www.sbfi.admin.ch/sbfi/de/home/bildung/bildungsraum-schweiz/bildungszusammenarbeit-bund-kantone.html>, zuletzt geprüft am 03.12.2018.
- SBFI (Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation) (2018b): PISA. Bern: SBFI. Abgerufen von <https://www.sbfi.admin.ch/sbfi/de/home/bildung/bildungsraum-schweiz/bildungszusammenarbeit-bund-kantone/pisa.html>, zuletzt geprüft am 03.12.2018.
- Scharpf, Fritz W. (2006): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Unveränd. Nachdr. der 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Scharpf, Fritz Wilhelm; Reissert, Bernd; Schnabel, Fritz (1976): Theorie und Empirie der kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Kronberg/Ts.: Scriptor-Verlag.
- Schedler, Kuno (1995): Das Modell der wirkungsorientierten Verwaltungsführung. In: Peter Hablützel, Theo Haldemann, Kuno Schedler und Karl Schwaar (Hg.): Umbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz. Bern: Haupt, S. 15–29.
- Schemmann, Michael (2007): Internationale Weiterbildungspolitik und Globalisierung. Orientierungen und Aktivitäten von OECD, EU, UNESCO und Weltbank. Univ., Habil.-Schr.—Bochum, 2006. Bielefeld: Bertelsmann.
- Schimank, Uwe (2016): Handeln und Strukturen. Einführung in die akteurtheoretische Soziologie. 5., durchgesehene Aufl. Weinheim, München: Beltz Juventa.
- Schmid, Gerhard (2000): Erste Formulierungsvorschläge Bildungsrahmenartikel (parlamentarische Initiative Zbinden) zur Strukturierung der Diskussion z. H. der Nationalratskommission WBK, Subkommission Bildungsrahmenartikel. 15. Mai 2000. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1270/45.
- Schneider, Silke L. (2013): The International Standard Classification of Education 2011. In: Class and Stratification Analysis: Emerald Group Publishing Limited, S. 365–379.
- Schriewer, Jürgen (2003): Globalisation in Education: Process and Discourse. In: *Policy Futures in Education* (Volume 1, Number 2), S. 271–283.
- Schultz, Theodore W. (1961): Investment in Human Capital. In: *The American Economic Review* 51 (1), S. 1–17.
- Schultz, Theodore W. (1963): The Economic Value of Education. New York: Columbia University Press.
- Schweizerische Eidgenossenschaft; EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (2016): Mandat des Koordinationsausschusses Bildungsmonitoring (KoA BiMo). Bern:

- Schweizerische Eidgenossenschaft, EDK. Abgerufen von https://edudoc.ch/record/124951/files/mandat-koa-bimo_d.pdf, zuletzt geprüft am 03.12.2018.
- Seawright, Jason; Gerring, John (2008): Case Selection Techniques in Case Study Research. In: *Political Research Quarterly* 61 (2), S. 294–308.
- SECO (Staatssekretariat für Wirtschaft) (2018): Schweizerische Delegation bei der OECD. Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft. Abgerufen von https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/internationale_organisationen/oecd/delegation-schweiz-.html, zuletzt geprüft am 20.03.2018.
- Sellar, Sam; Lingard, Bob (2014): The OECD and the Expansion of PISA: New Global Modes of Governance in Education. In: *British Educational Research Journal* 40 (6), S. 917–936.
- SKBF Bureau CODICRE-CH (Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung, Sekretariat der Schweizerischen Konferenz der Leiter/innen von Stellen für Bildungsplanung, Schulentwicklung und Bildungsforschung) (1997a): Procès-verbal de la séance du 29 janvier 1997 (entretien avec la CDIP). Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1453/1580.
- SKBF Bureau CODICRE-CH (Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung, Sekretariat der Schweizerischen Konferenz der Leiter/innen von Stellen für Bildungsplanung, Schulentwicklung und Bildungsforschung) (1997b): Protokoll der Besprechung EDK - COCICRE-CH / BUREAU vom 30. September 1997. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1453/1955.
- SKBF (Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung) (2006): Bildungsbericht Schweiz 2006. Aarau: SKBF. Abgerufen von http://www.skbf-csre.ch/fileadmin/files/pdfs/bildungsberichte/2006/bildungsbericht_06_de.pdf, zuletzt geprüft am 10.12.2018.
- SKBF (Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung) (2010): Bildungsbericht Schweiz 2010. Aarau: SKBF. Abgerufen von http://www.skbf-csre.ch/fileadmin/files/pdfs/bildungsberichte/2010/bildungsbericht_10_de.pdf, zuletzt geprüft am 12.12.2018.
- SKBF (Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung) (2014): Bildungsbericht Schweiz 2014. Aarau: SKBF. Abgerufen von http://www.skbf-csre.ch/fileadmin/files/pdfs/bildungsberichte/2014/bildungsbericht_14_d.pdf, zuletzt geprüft am 12.12.2018.
- SKBF (Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung) (2017): Jahresbericht 2017. Aarau: SKBF. Abgerufen von http://www.skbf-csre.ch/fileadmin/files/pdfs/skbf/jahresbericht_2017_de.pdf, zuletzt geprüft am 03.12.2018.
- SKBF (Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung) (2018a): Bildungsbericht Schweiz 2018. Aarau: SKBF.
- SKBF (Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung) (2018b): Codicre. Portrait. Aarau: SKBF. Abgerufen von <http://www.codicre.ch/>, zuletzt geprüft am 29.10.2018.
- SKBF (Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung) (2018c): Koordination. Internationale Ebene. Aarau: SKBF. Abgerufen von <http://www.skbf-csre.ch/koordination/internationale-ebene/>, zuletzt geprüft am 03.12.2018.
- Slavin, Robert E. (2008): Perspectives on Evidence-Based Research in Education. What Works? Issues in Synthesizing Educational Program Evaluations. In: *Educational Researcher* 37 (1), S. 5–14.

- Smyth, John A. (2008): The Origins of the International Standard Classification of Education. In: *Peabody Journal of Education* 83 (1), S. 5–40.
- SNF (Schweizerischer Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung) (2018): NFP 33 „Wirksamkeit unserer Bildungssysteme“. Bern: SNF. Abgerufen von <http://www.snf.ch/de/fokus-Forschung/nationale-forschungsprogramme/nfp33-wirksamkeit-bildungssysteme/seiten/default.aspx>, zuletzt geprüft am 23.03.2018.
- Staack, Michael (2013): Multilateralism and Multipolarity. Structures of the Emerging World Order. 1. Aufl. s.l.: Budrich Verlag.
- Steiner-Khamsi, Gita (2012): Understanding Policy Borrowing and Lending. Building Comparative Policy Studies. In: Gita Steiner-Khamsi und Florian Waldow (Hg.): Policy Borrowing and Lending in Education. London: Routledge, S. 3–17.
- Steiner-Khamsi, Gita; Waldow, Florian (Hg.) (2012): Policy Borrowing and Lending in Education. London: Routledge.
- Streckeisen, Peter (2014): Soziologische Kapitaltheorie. Marx, Bourdieu und der ökonomische Imperialismus. Zugl.: Basel, Univ., Habil.-Schr. Bielefeld: transcript Verlag.
- Tenorth, Heinz-Elmar (2004): Stichwort: „Grundbildung“ und „Basiskompetenzen“. Herkunft, Bedeutung und Probleme im Kontext allgemeiner Bildung. In: *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft* 7 (2), S. 169–182.
- Thorndike, Robert M.; Thorndike-Christ, Tracy (2010): Measurement and Evaluation in Psychology and Education. 8th ed. Boston: Pearson.
- Tillmann, Klaus-Jürgen; Dederig, Kathrin; Kneuper, Daniel; Kuhlmann, Christian; Nessel, Isa (2008): PISA als bildungspolitisches Ereignis. Fallstudien in vier Bundesländern. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Trier, Uri Peter (1990a): Bericht OECD/CERI Bildungsindikatoren, Arbeitssitzung Network A 25.-27.06.1990. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1427/832.
- Trier, Uri Peter (1990b): OECD/CERI deutschsprachige Regionalseminare. Besprechungspunkte für die Sitzung mit dem Direktor des CERI. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1427/836.
- Trier, Uri Peter (1991): Bericht OECD/CERI Bildungsindikatoren, Arbeitssitzung Network A 18.-20.02.1991. Schweizerisches Bundesarchiv, E3370C#1999/260#339*.
- Trier, Uri Peter (1993): Kurzbericht OECD/CERI/INES-Projekt/Network A „Student Outcomes“, Projektstand 30.06.1993. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1427/2150.
- Trier, Uri Peter (1994): Kurzbericht OECD/CERI INES - Network A, Sitzung vom 20.-23.06.1994. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1453/260.
- Trier, Uri Peter (1995): Kurzbericht OECD-INES-Projekt, Sitzungen des Network A und CCC-Subgroup in Dublin, 6.-10. November 1995 vom 08.12.1995. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1453/708.
- Trier, Uri Peter (1996): Kurzbericht INES/Network A vom 31.10.1996. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1453/1662.
- Trier, Uri Peter (1997): Kurzbericht INES/OECD/NWA Meeting in Salzburg, 3.-6.11.1997. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1453/1660.

- Tröhler, Daniel (2011): Concepts, Cultures and Comparisons. PISA and the Double German Discontentment. In: Miguel A. Pereyra, Hans-Georg Kotthoff und Robert Cowen (Hg.): PISA Under Examination. Changing Knowledge, Changing Tests, and Changing Schools. Rotterdam, Boston: Sense Publishers, S. 245–257.
- UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) (1945): UNESCO Constitution. Paris: UNESCO. Abgerufen von http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=15244&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html, zuletzt geprüft am 25.02.2019.
- UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) (1947): General Conference. First Session. Held at UNESCO House, Paris. From 20 November to 10 December 1946. Paris: UNESCO. Abgerufen von <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001145/114580e.pdf>, zuletzt geprüft am 27.02.2019.
- UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) (1958): Draft Recommendation Concerning the International Standardization of Educational Statistics. Paris: UNESCO.
- UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) (1990): World Declaration on Education for All and Framework for Action to Meet Basic Learning Needs. Adopted by the World Conference on Education for All Meeting Basic Learning Needs, Jomtien, Thailand. 5-9 March 1990. Paris: UNESCO.
- UNESCO-Institut für Pädagogik (UIP) (2002): Auf dem Weg zu einer lernenden Welt. 50 Jahre UNESCO-Institut für Pädagogik. Hamburg: Druckerei in St. Pauli.
- UNESCO Division of Statistics on Education, Office of Statistics (1975): International Standard Classification of Education. ISCED. Paris: UNESCO.
- U. S. Congress (1958): National Defense Education Act (Pub. L. No. 85-864; 72 Stat. 1580). NDEA. Washington, D.C: U. S. Congress. Abgerufen von http://wwwedu.oulu.fi/tohtorikoulutus/jarjettava_opetus/Troehler/NDEA_1958.pdf.
- U. S. Congress (1965): Elementary and Secondary Education Act of 1965 (P.L. 89-10; 79 Stat. 27). ESEA. Washington, D.C: U. S. Congress. Abgerufen von <https://federaleducationpolicy.wordpress.com/2011/02/19/1965-elementary-and-secondary-education-act/>, zuletzt geprüft am 07.03.2019.
- U. S. Congress (1994): Goals 2000: Educate America Act (P.L. 103-227; 108 Stat. 130). GOALS 2000. Washington, D.C: U. S. Congress. Abgerufen von <https://www.congress.gov/bill/103rd-congress/senate-bill/1150>, zuletzt geprüft am 07.03.2019.
- U. S. Congress (2001): No Child Left Behind Act of 2001 (P.L. 107-110; 115 Stat. 1425). NCLB. Washington, D.C: U. S. Congress. Abgerufen von <https://www2.ed.gov/policy/elsec/leg/esea02/107-110.pdf>, zuletzt geprüft am 07.03.2019.
- U. S. Congress (2015): Every Student Succeeds Act (P.L. 114-95; 129 Stat. 1802). ESSA. Washington, D.C: U. S. Congress. Abgerufen von <https://www.congress.gov/114/plaws/publ95/PLAW-114publ95.pdf>, zuletzt geprüft am 07.03.2019.
- Valiente, Oscar (2014): The OECD Skills Strategy and the Education Agenda for Development. In: *International Journal of Educational Development* 39, S. 40–48.
- Vatter, Adrian; Wirz, Rolf (2015): Der Einfluss der Bundesversammlung auf die Gesetzgebung unter besonderer Berücksichtigung der Parlamentarischen Initiative. Studienbericht erstellt mit

- finanzieller Unterstützung durch die Parlamentsdienste der Bundesversammlung. Bern: Universität Bern. Abgerufen von <http://biblio.parlament.ch/e-docs/381714.pdf>, zuletzt geprüft am 11.04.2019.
- Vinovskis, Maria A. (2003): Missed Opportunities. Why the Federal Response to a Nation at Risk Was Inadequate. In: David T. Gordon (Hg.): A Nation Reformed? American Education 20 Years After „A Nation at Risk“. Cambridge, Massachusetts: Harvard Education Press, S. 115–130.
- VK N (Verfassungskommission des Nationalrates); VK S (Verfassungskommission des Ständerates) (1997): Verfassungsentwürfe der nationalrätlichen Verfassungskommission vom 21. November 1997 und der ständerätlichen Verfassungskommission vom 27. November 1997. Bern: Bundesamt für Justiz. Abgerufen von <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/gesetzgebung/archiv/bundesverfassung/bv-vekomm-d.pdf>, zuletzt geprüft am 08.11.2018.
- WBF (Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung); EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (2015): Chancen optimal nutzen. Erklärung 2015 zu den gemeinsamen bildungspolitischen Zielen für den Bildungsraum Schweiz. Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft, EDK. Abgerufen von https://edudoc.ch/record/117294/files/erklae-rung_18052015_d.pdf, zuletzt geprüft am 03.12.2018.
- WBK, SK Bildungsrahmenartikel (Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur, Subkommission Bildungsrahmenartikel) (2000): Vorschlag eines Bildungsrahmenartikels gemäss Sitzung vom 30. Juni 2000. Staatsarchiv Luzern, StALU PA 1270/45.
- Weber, Heinz (2016): Jetzt kommt das Schweizer PISA. In: *Bildung Schweiz: Zeitschrift des Dachverbandes Schweizer Lehrerinnen und Lehrer (LCH)* 161 (2), S. 12–15.
- Weber, Susanne; Maurer, Susanne (Hg.) (2006): Gouvernamentalität und Erziehungswissenschaft. Wissen - Macht - Transformation. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Wedl, Juliette; Herschinger, Eva; Gasteiger, Ludwig (2014): Diskursforschung oder Inhaltsanalyse? Ähnlichkeiten, Differenzen und In-/Kompatibilitäten. In: Johannes Angermüller, Martin Nonhoff, Eva Herschinger, Felicitas Macgilchrist, Martin Reisigl, Juliette Wedl et al. (Hg.): Diskursforschung. Ein interdisziplinäres Handbuch. Band 1: Theorien, Methodologien und Kontroversen. Bielefeld: transcript Verlag, S. 537–563.
- Weick, Karl E. (2009): Bildungsorganisationen als lose gekoppelte Systeme. [Übersetzung von Michael Schemmann; ursprünglich „Educational Organizations as Loosely Coupled Systems“ published in „Administrative Science Quarterly“ (1976), 21, 1-19]. In: Sascha Koch und Michael Schemmann (Hg.): Neo-Institutionalismus in der Erziehungswissenschaft. Grundlegende Texte und empirische Studien. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Weil, Sonia (2017): 25 Jahre New Public Management in der Schweiz. Zehn Gestalter erzählen. Unter Mitarbeit von Andreas Ladner. Lausanne: Institut de hautes études en administration publique Université de Lausanne. Abgerufen von http://nbn-resolving.org/urn:nbn:ch:serval-BIB_6074B383312E9.
- Weinert, Franz E. (1999): Definition and Selection of Competencies. Concepts of Competence. München: Max Planck Institute for Psychological Research.
- Weinert, Franz E. (2001a): Concept of Competence: A Conceptual Clarification. In: Dominique Simone Rychen und Laura H. Salganik (Hg.): Defining and Selecting Key Competencies. Seattle, Toronto, Bern, Göttingen: Hogrefe & Huber, S. 45–66.

- Weinert, Franz E. (2001b): Vergleichende Leistungsmessung in Schulen – eine umstrittene Selbstverständlichkeit. In: Franz E. Weinert (Hg.): Leistungsmessungen in Schulen. Weinheim: Beltz, S. 17–31.
- Weiss, Thomas G.; Wilkinson, Rorden (Hg.) (2014): International Organization and Global Governance. 1. publ. London: Routledge.
- Weisser, Jan (1997): Traktanden, Geschäfte, Themen an den Plenarversammlungen der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren 1897 bis 1968. In: Hans Badertscher (Hg.): Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren 1897 bis 1997. Entstehung, Geschichte, Wirkung. Bern, Stuttgart, Wien: Haupt, S. 59–103.
- Wells, Craig; Faulkner-Bond, Molly (Hg.) (2016): Educational Measurement. From Foundations to Future. New York: Guilford Press a Division of Guilford Publications Inc.
- Weymann, Ansgar (2010): The Education State. Historical Developments and Current Trends. In: Kerstin Martens, Alexander-Kenneth Nagel, Michael Windzio und Ansgar Weymann (Hg.): Transformation of Education Policy. 1. publ. New York: Palgrave Macmillan, S. 53–73.
- Weymann, Ansgar; Martens, Kerstin; Rusconi, Alessandra; Leuze, Kathrin (2007): International Organizations, Markets and the Nation State in Education Governance. In: Kerstin Martens, Alessandra Rusconi und Kathrin Leuze (Hg.): New Arenas of Education Governance. The Impact of International Organizations and Markets on Educational Policy Making. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, S. 229–241.
- Wiater, Werner (2013): Kompetenzorientierung des Unterrichts – Alter Wein in neuen Schläuchen? Anfragen seitens der Allgemeinen Didaktik. In: *Bildung und Erziehung* 66 (2), S. 145–161.
- Wicki, Werner (2015): Editorial. Kompetenz Und Performanz in Der Bildungsforschung. In: *Schweizerische Zeitschrift für Bildungswissenschaften* 37 (3), S. 418–421.
- Wiersing, Erhard (2015): Theorie der Bildung. Eine humanwissenschaftliche Grundlegung. Paderborn: Ferdinand Schöningh.
- Winch, Christopher; Gingell, John (2004): Philosophy and Educational Policy. A Critical Introduction. London: RoutledgeFalmer.
- Wiseman, Alexander W. (2013): Policy Responses to PISA in Comparative Perspective. In: Heinz-Dieter Meyer, Aaron Benavot und David Phillips (Hg.): PISA, Power, and Policy. The Emergence of Global Educational Governance. Conference at the University at Albany (the State University of New York) in December 2011. Oxford: Symposium Books, S. 303–328.
- Wiseman, Alexander W.; Taylor, Calley Stevens (Hg.) (2017): The Impact of the OECD on Education Worldwide. First edition. Bingley, England: Enrich Professional Publishing.
- Wolff, Stephan (2010): Dokumenten- und Aktenanalyse. In: Uwe Flick, Ernst von Kardorff und Ines Steinke (Hg.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch. Orig.-Ausg., 8. Aufl. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt-Taschenbuch-Verlag, S. 502–513.
- Wrana, Daniel (2014): Zur Relationierung von Theorien, Methoden und Gegenständen. In: Johannes Angermüller, Martin Nonhoff, Eva Herschinger, Felicitas Macgilchrist, Martin Reisigl, Juliette Wedl et al. (Hg.): Diskursforschung. Ein interdisziplinäres Handbuch. Band 1: Theorien, Methodologien und Kontroversen. Bielefeld: transcript Verlag, S. 617–627.

- Wrana, Daniel; Ott, Marion; Jergus, Kerstin; Langer, Antje; Koch, Sandra (2014): Diskursforschung in der Erziehungswissenschaft. In: Johannes Angermüller, Martin Nonhoff, Eva Herschinger, Felicitas Macgilchrist, Martin Reisigl, Juliette Wedl et al. (Hg.): Diskursforschung. Ein interdisziplinäres Handbuch. Band 1: Theorien, Methodologien und Kontroversen. Bielefeld: transcript Verlag, S. 224–238.
- Wyss, Denise; Züst, Christine (2015): Erfassung mathematischer Kompetenzen im Übergang vom Kindergarten zur Primarstufe. Erprobung des diagnostischen Instruments „MARKO-D“ (Ricken, Fritz & Balzer, 2013) anhand einer Kindergarten- und Einschulungsklassenstichprobe in der Schweiz. Masterarbeit Hochschule für Heilpädagogik Zürich. Zürich.
- Ydesen, Christian; Grek, Sotiria (2019): Securing Organisational Survival: A Historical Inquiry into the OECD's Work in Education During the 1960s. In: *Paedagogica Historica*, S. 1–16.
- Zbinden, Hans; EDK (Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren) (1990): Bildung in der Schweiz von morgen. Vorprojekt: Schlussbericht. Bern: EDK.